

Ю. А. Крохина

Финансовое право России

УЧЕБНИК
ДЛЯ ВУЗОВ

3-е издание



НОРМА

Ю. А. Крохина

Финансовое право России

*Допущено Министерством образования
Российской Федерации в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по направлению подготовки 521400 «Юриспруденция»
и по специальностям 021100 «Юриспруденция»,
023100 «Правоохранительная деятельность»*

3-е издание, переработанное и дополненное



Издательство НОРМА
Москва, 2008

УДК 347.73(470)(075.8)
ББК 67.402(2Рос)я73
К83

Рецензенты:

Центр финансового и банковского права Института государства и права РАН (руководитель центра — доктор юридических наук, профессор **Г. А. Тосунян**);

И. И. Кучеров, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор.

Крохина Ю. А.

К83 Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2008. — 720 с.
ISBN 978-5-468-00257-5 (в пер.)

Содержание учебника соответствует обязательным нормам второго поколения Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования и методическим требованиям, предъявляемым к учебным изданиям. Учебник поможет усвоить теоретические основы финансово-правового регулирования и научиться использовать эти знания в правотворческой и правоприменительной деятельности.

В третьем издании отражены изменения в российском законодательстве.

Для студентов высших учебных заведений юридического профиля, аспирантов, преподавателей, работников финансовых органов, судов, прокуратуры.

УДК 347.73(470)(075.8)
ББК 67.402(2Рос)я73

© Крохина Ю. А., 2007
© Крохина Ю. А., с изменениями, 2008
© ООО «Издательство НОРМА», 2008

ISBN 978-5-468-00257-5

Сведения об авторе

Крохина Юлия Александровна — доктор юридических наук, профессор. Родилась в 1973 г. в г. Саратове. В 1994 г. окончила Саратовскую государственную академию права, в 1997 г. защитила кандидатскую диссертацию на тему «Город как субъект финансового права», в 2001 г. — докторскую диссертацию на тему «Принцип федерализма в бюджетном праве». Автор более 100 научных работ.

В настоящее время — проректор по научной работе, ведущая кафедрой финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ. Научно-педагогическую деятельность сочетает с практической работой, являясь членом Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, экспертом по правовым вопросам Палаты налоговых консультантов России, экспертом комиссии Совета Федерации РФ по взаимодействию со Счетной палатой РФ. Неоднократно привлекалась в качестве эксперта в Европейском Суде по правам человека, Конституционном Суде РФ, арбитражных судах по вопросам финансового (налогового) права.

В сентябре 2003 г. «за вклад в развитие отечественной науки и системы высшего образования» Ю. А. Крохина была награждена медалью Анатолия Кони.

Содержание

Сведения об авторе.....	5
Список сокращений.....	12
Предисловие.....	13

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Финансы и финансовая система государства.....	17
§ 1. Понятие, функции и роль финансов.....	17
§ 2. Финансовая система Российской Федерации.....	25
Глава 2. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований.....	33
§ 1. Понятие и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.....	33
§ 2. Органы, осуществляющие финансовую деятельность государства.....	40
§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства и местного самоуправления.....	50
Глава 3. Финансовое право Российской Федерации как отрасль российского права.....	58
§ 1. Понятие, предмет и методы финансового права.....	58
§ 2. Принципы финансового права.....	68
§ 3. Система финансового права.....	85
§ 4. Источники финансового права.....	88
§ 5. Финансовое право и финансовая политика государства ...	98
Глава 4. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения.....	102
§ 1. Общая характеристика и виды финансово-правовых норм.....	102
§ 2. Финансовые правоотношения: понятие, особенности и классификация.....	107
§ 3. Субъекты финансового права.....	112
§ 4. Защита прав субъектов финансового права.....	124
§ 5. Гарантии защиты и восстановления нарушенных прав субъектов финансового права.....	129

Глава 5. Финансовый контроль	133
§ 1. Понятие и значение финансового контроля. Финансовая дисциплина.....	133
§ 2. Формы и виды государственного и муниципального финансового контроля. Органы, осуществляющие финансовый контроль.....	141
§ 3. Методы финансового контроля.....	156
Глава 6. Финансово-правовая ответственность	160
§ 1. Финансово-правовой конфликт: понятие и процедуры преодоления.....	160
§ 2. Понятие, функции и признаки финансово-правовой ответственности.....	170
§ 3. Понятие и юридические признаки финансового правонарушения.....	184
§ 4. Финансово-правовые санкции.....	190

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 7. Теоретические основы бюджетного права Российской Федерации	198
§ 1. Понятие, роль и виды бюджетов.....	198
§ 2. Бюджетное устройство Российской Федерации.....	205
Глава 8. Механизм бюджетно-правового регулирования	213
§ 1. Бюджетное право: понятие, предмет и методы регулирования.....	213
§ 2. Принципы бюджетного права.....	219
§ 3. Бюджетные правоотношения: понятие и виды.....	222
§ 4. Источники бюджетного права.....	225
§ 5. Закон о государственном бюджете: понятие и особенности.....	233
Глава 9. Правовые основы доходов бюджетов и бюджетного регулирования	239
§ 1. Доходы бюджетов: понятие и классификация.....	239
§ 2. Дефицит бюджета.....	243
Глава 10. Межбюджетные правоотношения	246
§ 1. Понятие и принципы межбюджетных правоотношений	246
§ 2. Правовой режим межбюджетных трансфертов.....	250
§ 3. Условия предоставления межбюджетных трансфертов	268

Глава 11. Правовые основы расходов бюджетов	275
§ 1. Понятие и формы расходов бюджета. Бюджетное финансирование.....	275
§ 2. Расходные обязательства: понятие и разграничение в бюджетной системе.....	282
§ 3. Правовые основы бюджетных инвестиций.....	287
Глава 12. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	296
§ 1. Понятие и сущность бюджетной компетенции (прав) ..	296
§ 2. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации.....	301
§ 3. Бюджетная компетенция (права) субъектов Российской Федерации.....	305
§ 4. Бюджетная компетенция (права) муниципальных образований.....	308
§ 5. Реализация бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при введении на их территории временной финансовой администрации.....	309
Глава 13. Правовые основы бюджетного процесса	315
§ 1. Понятие, стадии и принципы бюджетного процесса ...	315
§ 2. Полномочия участников бюджетного процесса.....	325
§ 3. Бюджетный процесс федерального уровня.....	332
§ 4. Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации.....	337
§ 5. Бюджетный процесс в муниципальных образованиях ..	342
§ 6. Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях при введении на их территории временной финансовой администрации.....	343
§ 7. Бюджетная классификация Российской Федерации.....	346
Глава 14. Бюджетно-правовая ответственность	351
§ 1. Понятие и признаки бюджетно-правовой ответственности.....	351
§ 2. Бюджетные правонарушения как основания бюджетно-правовой ответственности.....	354
§ 3. Санкции в бюджетном праве.....	360

Глава 15. Правовой режим государственных и муниципальных целевых денежных фондов.....	362
§ 1. Понятие, виды и правовые основы целевых денежных фондов.....	362
§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов. Резервные фонды.....	372
§ 3. Правовой режим внебюджетных фондов.....	377
Глава 16. Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов.....	387
§ 1. Понятие и правовые основы государственных и муниципальных доходов.....	387
§ 2. Система государственных и муниципальных доходов	390
§ 3. Неналоговые доходы государства и муниципальных образований.....	391
Глава 17. Теоретические основы налогового права Российской Федерации.....	397
§ 1. Понятие и роль налогов.....	397
§ 2. Понятие, предмет и методы налогового права. Налоговое право в системе финансового права.....	403
§ 3. Источники налогового права.....	407
Глава 18. Налоговые правоотношения.....	416
§ 1. Понятие и виды налоговых правоотношений.....	416
§ 2. Правовой статус налогоплательщиков и плательщиков сборов.....	418
§ 3. Правовой статус налоговых агентов.....	424
§ 4. Правовой статус налоговых представителей.....	427
§ 5. Правовой статус органов налогового контроля.....	430
Глава 19. Система налогов и сборов Российской Федерации	447
§ 1. Правовые основы системы налогов и сборов.....	447
§ 2. Федеральные налоги и сборы.....	450
§ 3. Специальные налоговые режимы.....	498
§ 4. Налоги и сборы субъектов Российской Федерации	505
§ 5. Местные налоги и сборы.....	511
Глава 20. Правовая охрана налоговых отношений.....	519
§ 1. Налоговый контроль.....	519
§ 2. Налоговые правонарушения.....	527
§ 3. Налоговая ответственность.....	535
§ 4. Санкции в налоговом праве.....	542

Глава 21. Общая характеристика и правовые основы финансов государственных и муниципальных предприятий.	548
§ 1. Общая характеристика финансов предприятий.	548
§ 2. Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект правового регулирования.	552
Глава 22. Правовые основы планирования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий.	556
§ 1. Источники финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий.	556
§ 2. Порядок финансового планирования на государственном и муниципальном предприятии.	561
§ 3. Правовые основы основных фондов и оборотных средств.	565
§ 4. Прибыль и порядок ее распределения на государственных и муниципальных предприятиях.	571
Глава 23. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности.	575
§ 1. Правовые основы банковской системы Российской Федерации.	575
§ 2. Особенности финансово-правового статуса Центрального банка Российской Федерации.	580
§ 3. Правовые основы государственного регулирования банковской деятельности.	591
Глава 24. Государственный и муниципальный кредит.	605
§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита.	605
§ 2. Принципы государственного кредита.	611
§ 3. Государственный долг. Управление государственным долгом.	617
§ 4. Правовое регулирование муниципального кредита.	625
§ 5. Муниципальный долг. Управление муниципальным долгом.	632
Глава 25. Правовое регулирование страхования.	635
§ 1. Страхование как объект правового регулирования. Финансовые правоотношения в сфере страхования.	635
§ 2. Государственное регулирование страховой деятельности.	642

§ 3. Характеристика отдельных видов обязательного государственного страхования.....	650
§ 4. Особенности страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации.....	661
Глава 26. Правовые основы денежного обращения и расчетов	667
§ 1. Денежно-кредитная политика государства и ее правовое регулирование.....	667
§ 2. Правовые основы денежного обращения. Денежная система Российской Федерации.....	670
§ 3. Правовые основы денежной системы Российской Федерации.....	674
§ 4. Правовые основы организации наличного денежного обращения.....	679
§ 5. Правовые основы безналичных расчетов.....	683
§ 6. Правила ведения кассовых операций.....	686
Глава 27. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля.....	693
§ 1. Правовые основы валютного регулирования.....	693
§ 2. Валютные правоотношения.....	697
§ 3. Правовой режим валютных операций.....	700
§ 4. Валютный контроль.....	712

Список сокращений

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

БНА — «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»

БНА РФ — «Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации»

ВВС (СССР, РСФСР, РФ) — «Ведомости Верховного Совета, Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ)»

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации

ВКС РФ — «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации»

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КТМ РФ — Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации

МРОТ — минимальный размер оплаты труда

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

САПП РФ — «Собрание актов Президента 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

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Предисловие

Финансовое право представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, закрепляющих и регулирующих особый круг общественных отношений. Отношения и общественные связи, возникающие между частными и публичными субъектами в процессе финансовой деятельности государства и местного самоуправления, носят многоаспектный, комплексный характер и по своему социальному, политическому и правовому содержанию изначально конфликтны. Вместе с тем финансовые отношения исключительно важны для жизнедеятельности всего государства, поэтому должны всесторонне изучаться финансово-правовой наукой и регулироваться правовыми нормами. Одновременно системная организация этих норм, находя свое закрепление в нормативных финансово-правовых актах, принимаемых на федеральном и региональном уровнях, образует систему финансового законодательства.

Развитие рыночных отношений обуславливает стремительное развитие финансово-правовых механизмов управления обществом. Финансы обеспечивают прозрачность деятельности государства, дают возможность осуществлять слежение рублем за всеми процессами в государстве и обществе¹. Финансы пронизывают все стороны государственной деятельности, позволяют сохранять федеративную форму государственного устройства. Используя финансово-правовые механизмы, государство реализует не только экономическую, но и иные публичные функции. Финансовая деятельность государства обеспечивает взаимодействие частного и публичного секторов экономики, национального и международных рынков капиталов, способствует обеспечению и поддержанию экономической безопасности государства.

В настоящее время в отечественной юридической науке самостоятельность финансового права как отрасли права не вызывает сомнения. Она определяется особенностями механизма финансово-правового регулирования, нерасторжимостью и

¹ См.: Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 61.

взаимообусловленностью его элементов, обособленностью финансового законодательства.

Общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государством финансовой деятельности, составляют предмет финансового права. Имущественная природа этих отношений предопределяет и избрание методов, с помощью которых осуществляется наиболее эффективное правовое регулирование. Метод финансово-правового регулирования определяется предметом финансового права, однако осуществление финансовой деятельности в условиях рыночной экономики и федеративного устройства государства обуславливает зависимость этого метода от целей государственного строительства, а также позволяет достичь желаемого уровня согласования частных и публичных интересов. Избранный государством финансово-правовой механизм регулирования оказывает значительное влияние на правовой статус и взаимоотношение субъектов финансовых отношений, способы защиты и восстановления их нарушенных прав.

Новые реалии российского государственного строительства требуют дополнительного осмысления сущности современного финансового права с учетом опыта, накопленного правовой наукой. Выявление сферы финансово-правового регулирования позволяет отграничить финансовое право от иных отраслей российского права и тем самым усовершенствовать законодательный и правоприменительный процессы.

Публичные финансовые отношения существуют в правовой форме и в силу своей специфики объективно обособляются внутри единой системы российского права, приобретая определенную самостоятельность и устойчивость функционирования. Между тем границы финансового права и особенно границы финансового законодательства весьма подвижны, поскольку зависят от динамики развития финансовой деятельности государства. Современное движение внутренних и внешних финансовых ресурсов свидетельствует о необходимости познания и изучения закономерностей механизма финансово-правового регулирования, что даст возможность установить и поддерживать баланс имущественных интересов государства и частных собственников и, следовательно, совершенствовать финансовое законодательство.

Финансовое право России претерпевает существенные изменения, а это в совокупности с недостаточностью научного

осмысления происходящих преобразований неизбежно приводит к появлению пробелов в финансовом законодательстве, к коллизиям правового регулирования, а зачастую и к юридическим конфликтам в финансовой сфере. Политико-правовые преобразования, происходящие в Российской Федерации, увеличивают важность курса «Финансовое право России» и предъявляют к качеству его содержания повышенные требования.

Теоретическое осмысление финансового правотворчества позволит изменить отношение к финансовому законодательству. Нормы финансового права — это не только и не столько правила поведения, в большей мере это правила, позволяющие в юридической форме преодолевать возникающие разногласия.

Предметом курса «Финансовое право России» является изучение правовых механизмов регулирования финансовых отношений, познание их как единого целого, состоящего из взаимосвязанных звеньев, пронизанных закономерностями функционирования.

Нормативной базой учебника являются Конституция РФ, федеральные нормативные правовые акты, финансово-правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований, судебная практика.

Одна из основных задач финансово-правовой науки — подготовка специалистов к юридической деятельности в финансовой сфере. Знание теоретических основ финансово-правового регулирования, умение их использовать в правотворческой и правоприменительной деятельности позволят выпускникам высших учебных заведений успешно осуществлять профессиональную деятельность в финансово-правовой сфере.

Концептуальные вопросы механизма финансово-правового регулирования рассмотрены в учебнике с точки зрения взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных финансов, финансов предприятий, а также международных финансовых рынков.

Третье издание учебника обусловлено подготовкой образовательных стандартов третьего поколения, а также происшедшими значительными изменениями финансового законодательства. Фактически в новых редакциях действуют Бюджетный и Налоговый кодексы. Приняты новые федеральные законы, регулирующие финансовые отношения: «О кредитных

историях», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и др.

На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» упразднены некоторые министерства и ведомства, созданы новые федеральные службы, агентства. В ходе проводимой в стране административной реформы изменились функции и задачи многих финансово-контрольных органов.

Цель настоящего учебника — обобщить знания по наиболее фундаментальным вопросам финансовой деятельности государства и помочь студентам при изучении курса «Финансовое право России».

Общая часть

Глава 1. Финансы и финансовая система государства

§ 1. Понятие, функции и роль финансов

Финансы — неотъемлемая часть денежных отношений. Их значение определено местом денежных отношений в экономике, хозяйственных связях. Финансы являются прежде всего *распределительной категорией*, с помощью которой происходит распределение или перераспределение валового внутреннего продукта и национального богатства. Именно благодаря этому качеству финансов государство и местное самоуправление обеспечиваются необходимыми финансовыми ресурсами, используемыми в форме денежных фондов.

По мнению большинства исследователей¹, термин «финансы» восходит к средневековым латинским словам *finatio*, *financia rescuipiagia*, которым предшествовало старолатинское слово *figo* — вбивать, вколачивать, а позднее — *finis*, означающее конец, предел, границу, окончание (отметный кол вбивался в землю для отделения одного участка земли от другого). Первым автором научно-практического труда, посвященного финансам («О доходах Афинской республики»), считают древнегреческого писателя и историка Ксенофонта (около 430—355 гг. до н. э.).

Финансы можно рассматривать в экономическом и материальном аспектах. В *экономическом аспекте* финансы — это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения собственных функций и задач государства или местного самоуправления, а также делегированных полномочий государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, в процес-

¹ См.: Чантладзе В. Г. Вопросы теории финансов. Тбилиси, 1979. С. 107; Воронова Л. К., Мартыянов И. В. Советское финансовое право. Киев, 1983. С. 3; Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. Финансовое право России. М., 1995. С. 6; Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. М., 1993. С. 7.

се которых осуществляются распределение и перераспределение валового внутреннего продукта и контроль за удовлетворением потребностей сообщества.

В *материальном аспекте* финансы представляют собой денежные фонды государства, государственно-территориальных и муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций, используемые для материального обеспечения потребностей общества и развития производства. Совокупность названных фондов денежных средств представляет собой финансовые ресурсы государства.

Финансы как экономическая категория функционируют в пределах денежных отношений. Но не все денежные отношения следует отождествлять с финансами. В содержание финансов включаются только те денежные отношения, которые имеют специфическую финансовую форму движения стоимости, связанную с распределением денежных доходов и накоплений, формированием и использованием определенных фондов денежных ресурсов. Самой главной отличительной особенностью финансовых отношений является обязательное участие в них государства. Все прочие виды денежных отношений выходят за рамки финансовых отношений и регулируются другими отраслями права. Например, продажа предприятием произведенной продукции не будет включаться в сферу действия финансов, эти отношения носят гражданско-правовой характер, хотя и опосредуются деньгами. Однако уплата налогов, объекты которых возникают в результате совершения предприятием сделки купли-продажи, включается в финансовые отношения.

Финансовые отношения от денежных отличаются и по признаку эквивалентности. Движение денег в большинстве случаев сопровождается встречным движением товаров, работ или услуг, т. е. денежные отношения носят эквивалентный характер. Финансы не предназначены для создания встречного удовлетворения, их движение не носит характера возмещения. Единственное исключение в финансовых отношениях представляют кредитные отношения, возникающие, в частности, при приобретении государственных ценных бумаг. Согласно Конституции РФ (ч. 4 ст. 75) отношения в сфере государственного кредита основываются на принципе добровольности для частного субъекта в их вступление, поэтому покупка эмитированных государством ценных бумаг направлена на получение денежного эквивалента.

Содержание финансов составляют не сами по себе деньги и не фонды денежных ресурсов, а те денежные, экономические

отношения, которые возникают в процессе формирования, распределения и использования денежных фондов и денежных ресурсов.

Финансы, таким образом, являются денежными отношениями, в которых одним из участников обязательно выступает государство. К числу финансовых относятся только те денежные отношения, наличие которых обусловлено фактом существования государства как органа управления.

Сущность государственных и муниципальных финансов, закономерности их развития, сфера охватываемых ими товарно-денежных отношений и их роль в процессе общественного воспроизводства определяются экономическим строем общества, природой и функциями государства и местного самоуправления.

Как историческая категория финансы появляются в момент расслоения общества на классы, а муниципальные финансы — одновременно с возникновением местного самоуправления. Основные средства государства и местного самоуправления концентрируются в соответствующих бюджетах. Причиной, порождающей появление финансов, являются потребности государства или муниципального образования в ресурсах, обеспечивающих их деятельность. Данную ресурсопотребность без финансов невозможно удовлетворить ни в хозяйственной сфере, ни в сфере государственного или муниципального управления, ни в сфере выполнения делегированных государственных полномочий.

Современное государство — итог длительной эволюции, в ходе которой условия, формы и методы его воздействия на экономику постоянно менялись. При рыночном типе экономики государству отводится весьма важная роль, поскольку рынок, как и любая хозяйственная система, не является совершенным механизмом. Он имеет и положительные, и отрицательные стороны, что вызывает необходимость со стороны государства вырабатывать собственный механизм хозяйствования, который препятствовал бы разрушительным последствиям в финансовой сфере. Период становления рыночных отношений характеризуется значительной децентрализацией финансовых ресурсов. В силу наличия у государства управленческой функции в обществе складывается особая группа денежных отношений, возникающая вне производственной сферы, — государственные (публичные) финансы. Данные отношения формируют денежные фонды, необходимые для функционирования государства в целом и его отдельных органов. Экономика не может функцио-

нирывать без государственных (публичных) финансов, поскольку на любом этапе исторического развития общества всегда существуют такие потребности, которые обязано финансировать только государство. Это инфраструктура общего назначения (например, почта, транспорт, телеграф), атомная энергетика, освоение космического пространства, инвестирование наиболее приоритетных отраслей экономики и т. д.

В сфере хозяйствования наличие финансов обеспечивает удовлетворение постоянно возрастающих и изменяющихся воспроизводственных потребностей. Финансы применимы потому, что позволяют приспособить (трансформировать) пропорции производства к нуждам потребления.

Благодаря экономической сущности финансы придают первоначальный импульс распределению прибыли, доходов, а в отдельных случаях и основного капитала в пользу государства или в соответствии с его интересами. Через финансы государство накапливает свое состояние. Государственные накопления формируются в виде финансовых резервов, золотовалютного запаса, страховых фондов, банковского капитала и т. д. Подобные накопления служат не только важным стабилизатором экономических отношений и гарантом экономического суверенитета государства, но и регулятором производства, а также инфляционных процессов.

С помощью финансов достигаются регулирование масштабов общественного производства, содержание и развитие непроизводственной сферы, обеспечение функционирования государственной инфраструктуры, реализуются иные функции государства. Однако обусловленность части финансовых отношений фактом существования государства или местного самоуправления еще не дает основания считать деятельность государственных или муниципальных органов причиной возникновения финансов. Возникновение и отмирание финансовых отношений не происходят по волеизъявлению государственных или муниципальных органов. Финансы существуют объективно, поскольку обусловлены развитием местного сообщества и через его посредство — развитием государства в целом. Государственные и муниципальные органы должны лишь учитывать объективную необходимость финансовых отношений, разрабатывая наиболее приемлемые формы их использования: формировать бюджет, вводить или отменять какие-либо виды обязательных платежей, изменять формы использования финансовых отношений и т. д. Отсутствие учета объективных закономерностей движения финансов приводит к негативным процессам — ин-

фляции, безработице, финансово-правовым конфликтам, стагнации экономики и т. д.

Финансовые отношения строятся на потребностях государства или местного сообщества, а не порождаются деятельностью государственных или муниципальных органов. Финансы выражают определенную сферу производственных отношений и относятся к базисной категории. Но хотя финансы и относятся к базисной категории, они во многом зависят от политики государства и местного самоуправления, их финансовой деятельности. Органы власти, как известно, относятся к надстроечной категории. Диалектика взаимоотношений между базисом и надстройкой состоит именно в том, что только социальные и экономические причины порождают необходимость возникновения новых финансовых отношений, а государство и местное самоуправление придают им правовое оформление и реализуют их.

Следовательно, *финансы — это система денежных отношений по поводу аккумуляирования, распределения и использования фондов денежных средств в целях материального обеспечения выполнения государственных функций и задач.*

Рассматриваемая категория имеет следующие отличительные признаки. Она:

складывается всегда относительно денег или денежного эквивалента;

обусловлена управленческой ролью государства;

является формой перераспределительных отношений в сфере совокупного общественного продукта.

Указанные признаки только в единстве характеризуют сущность государственных (публичных) финансов. Отсутствие любого из них не позволит считать какие-либо денежные отношения финансовыми.

Федеративная природа Российского государства обуславливает наличие собственных функций, целей и задач как у всего государства в целом, так и у субъектов Российской Федерации. Реализация компетенции каждого субъекта РФ предполагает наличие соответствующих региональных финансов.

Финансы субъекта Российской Федерации — это экономические отношения, связанные с аккумуляированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств субъекта РФ в целях выполнения его функций и задач, а также обеспечения условий расширенного воспроизводства, в процессе которых происходят распределение и перераспределение валового внутреннего

продукта и контроль за удовлетворением публичных потребностей в границах соответствующего региона.

Признание в России местного самоуправления и гарантированность самостоятельности его финансовой деятельности позволяют выделить в системе публичных финансов особую категорию — финансы муниципальных образований. *Финансы муниципальных образований* — это экономические отношения, связанные с аккумулярованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач местного самоуправления, а также делегированных полномочий государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, в процессе которых происходят распределение и перераспределение валового внутреннего продукта и контроль за удовлетворением потребностей сообщества в границах муниципального образования.

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»¹ определяет местные финансы как совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. Местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства (п. 1 ст. 2).

Несмотря на относительную самостоятельность финансов субъектов РФ и финансов муниципальных образований, в границах всего государства публичные финансы являются единой категорией, что подтверждается следующими аспектами:

федеративным устройством России в сочетании с самостоятельностью местного самоуправления;

единством денежной системы, экономической, финансовой и таможенной политики;

единством государственной и муниципальной систем управления и регулирования финансово-кредитной сферы.

На государственном уровне денежные средства мобилируются в бюджетной системе, во внебюджетных фондах, в страховой и кредитной сферах. Важное значение имеют финансы предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, с помощью которых в государстве осуществляется кругооборот основной массы денежных средств.

¹ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

Таким образом, финансы функционируют в двух основных формах:

экономические денежные отношения, связанные с аккумуляцией, распределением и использованием *централизованных денежных фондов* государства и муниципальных образований;

экономические отношения, обслуживающие кругооборот *децентрализованных денежных фондов* предприятий, учреждений, организаций.

Сущность финансов проявляется в их функциях — *формировании денежных фондов* государства и местного самоуправления и *использовании денежных фондов* в публичных интересах.

Аккумуляция денежных фондов означает создание государством финансово-правового механизма, направленного на аккумуляцию денежных средств в его пользу. Выполнение государством своих функций и задач нуждается в материальном обеспечении, что объясняет право государства требовать от иных субъектов отчисления доли их частной собственности в доход казны. Государство не является производственным инструментом, поэтому оно вынуждено вступать в финансовые отношения на стадии их распределения с целью перераспределения части дохода граждан или прибыли предприятий и направления полученных таким образом денежных средств в специально образованные фонды. Никакое государство не имеет иного способа формирования своих денежных фондов, кроме финансов. Формирование денежных фондов осуществляется различными методами, основной из которых налоги.

Использование денежных фондов означает направление государственных средств на реализацию публичных мероприятий. Посредством материального обеспечения государство осуществляет руководство обществом, выделяя денежные средства для сбалансирования уровня жизни в территориальных субъектах, осуществляя бюджетное регулирование, финансируя министерства, ведомства, предоставляя бюджетные кредиты негосударственным юридическим лицам и т. д. Использование денежных фондов отражает перераспределительный характер финансов, т. е. возможность их вторичного движения от государства к иным субъектам — получателям бюджетных средств или кредиторов.

В совокупности функции финансов отражают их общественное предназначение. Они не свойственны никакой иной экономико-правовой категории. Формирование и использование денежных фондов выражают главные особенности финансов, по-

звolyют отграничивать их от смежных денежных отношений. Важное значение финансов в механизме обеспечения экономического суверенитета обусловило гарантированность функций финансов принудительной силой государства.

Практическое применение финансов позволяет государству реализовывать иные публичные функции. Выполнение государством посредством использования финансовых инструментов «нефинансовых» функций отражает *роль финансов*, т. е. результаты их практического использования. Роль финансов выражается в возможности регулирования общественных отношений и осуществления контроля за этими отношениями.

Посредством использования финансов государство осуществляет *регулирование* экономики, влияет на социальные и политические процессы. Функция регулятора связана с вмешательством государства через финансы (государственные расходы, налоги, государственный кредит) в процесс воспроизводства. В целях регулирования экономики и социальных отношений используются финансовое и бюджетное планирование, государственное регулирование рынка ценных бумаг. Регулирующая роль финансов выражается в создании со стороны государства стабильных условий экономических и социальных отношений для всех хозяйствующих субъектов.

Формы государственного регулирования разнообразны и зависят от многих факторов: уровня развития производственных отношений в обществе, его политической стабильности, потребности в денежных средствах, размера государственного долга, степени соблюдения финансового законодательства и т. д.

Первостепенную роль в обеспечении регулирующей функции государства должно играть финансовое законодательство. В качестве финансовых регуляторов могут использоваться правовое регулирование ценообразования — установление нормами законов предельных цен на товары и услуги, регулирование получения монополиями сверхприбыли, финансирование отраслей промышленности и т. д.

Финансы помогают государству осуществлять функцию *контроля*. Публичные финансы, выраженные в денежной форме, обладают свойством отображать воспроизводственный процесс в целом и отдельные его фазы через финансовые ресурсы и фонды, т. е. показывать его количественную сторону. Способность финансов количественно отображать ход воспроизводственного процесса позволяет систематически контролировать аккумуляцию, распределение и использование фондов фи-

нансовых ресурсов, что выражается в функции контроля, а именно финансового контроля. Одна из важных задач финансового контроля — проверка точного соблюдения законодательства по финансовым вопросам, своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед бюджетной системой, налоговой службой, банками, а также взаимных обязательств предприятий, учреждений и организаций по расчетам и платежам.

Практическая роль финансов в осуществлении контрольной функции проявляется в деятельности финансовых органов. Результаты практической реализации финансов в виде регулирования общественных отношений и контроля за их осуществлением представляют собой форму выражения финансовой политики государства.

§ 2. Финансовая система Российской Федерации

Фонды финансовых ресурсов образуются и используются в различных сферах денежных отношений, каждая из которых представляет собой определенный канал распределения соответствующей части национального дохода. Эти сферы составляют отдельные, но взаимосвязанные финансовые звенья (институты). Совокупность входящих в состав финансов звеньев в их взаимосвязи образует финансовую систему государства. Другими словами, *финансовая система государства представляет собой систему форм и методов аккумуляирования, распределения и использования фондов денежных средств государства, муниципальных образований, а также предприятий, учреждений, организаций, отраслей народного хозяйства.*

Иногда под финансовой системой государства понимается система финансовых учреждений¹. Однако думается, что в последнем случае правильнее говорить о совокупности органов, осуществляющих финансовую деятельность.

Каждое звено финансовой системы характеризуется тем, что обслуживает определенную сферу распределения и перераспределения национального дохода посредством применения специфических форм и методов аккумуляирования и использования фондов денежных средств государства и (или) муниципальных образований. Названные особенности лежат в основе различий, имеющих между отдельными звеньями финансовых отношений. Каждое звено финансовой системы определенным обра-

¹ См., например: Экономика и бизнес. М., 1993. С. 430.

зом влияет на публичную финансовую деятельность и имеет свои функции.

В настоящее время финансовая система Российской Федерации состоит из следующих звеньев:

бюджетная система, которую образуют федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты;

внебюджетные государственные фонды;

кредит (государственный и муниципальный);

обязательное государственное страхование;

финансы предприятий различных форм собственности, объединений, организаций, учреждений, отраслей народного хозяйства.

Первые четыре звена финансовых отношений относятся к централизованным финансам и используются для осуществления публичной финансовой деятельности в масштабах всего государства. Финансовые отношения предприятий относятся к децентрализованным финансам, поскольку обладают определенной самостоятельностью, не имеют вертикального взаимодействия, а после уплаты всех причитающихся обязательных платежей предприятия самостоятельно распоряжаются оставшейся прибылью.

Бюджетная система является ведущим звеном финансовой системы Российской Федерации, в состав которой входят наиболее крупные фонды денежных средств. Основываясь на конституционно закрепленных принципах федерализма и самостоятельности местного самоуправления, а также в соответствии с проведенной реформой местного самоуправления БК РФ закрепил четырехуровневую бюджетную систему, отдельные звенья которой составляют: федеральный бюджет; бюджеты субъектов РФ; бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты городских и сельских поселений. Последние два вида бюджетов можно объединить под одним названием — местные бюджеты.

Бюджетная система является организационной формой функционирования бюджета. Централизованный фонд денежных средств является публично-правовой категорией, имеет нормативное закрепление и служит исключительно для выражения интересов общества. Посредством распределения денежных средств через бюджетную систему государство финансирует реализацию публичных функций. Бюджет тесно взаимосвязан с остальными звеньями финансовой системы, именно через

него осуществляется финансовая политика государства. Бюджетная система, таким образом, выступает важным элементом социально-экономической деятельности государства.

В зависимости от государственно-территориального уровня, в пределах которого реализуются публичные функции, может быть федеральный бюджет (предназначенный для финансирования общегосударственных потребностей), бюджет субъекта РФ (направленный на решение задач определенного субъекта РФ) или местный бюджет (служащий для материального обеспечения предметов ведения местного самоуправления).

Совокупность фондов денежных средств, входящих в бюджетную систему, выступает гарантом финансового суверенитета государства. Важное предназначение бюджета подтверждается уровнем его правового регулирования. Особое внимание на бюджет как основной финансовый план государства обращает Конституция РФ, согласно которой федеральный бюджет относится к исключительной компетенции Российской Федерации (п. «з» ст. 71). Все федеральные законы по вопросам федерального бюджета, принятые Государственной Думой Российской Федерации, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (п. «а» ст. 106). Конституционные нормы возлагают разработку и организацию исполнения федерального бюджета на Правительство РФ, которое составляет проект федерального бюджета, а по окончании финансового года направляет отчет о его исполнении на рассмотрение Государственной Думы (п. «а» ч. 1 ст. 114). Бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований Конституция России также отводит определенные нормы, выделяя их среди иных основ правового регулирования (ст. 73, 132).

Все виды бюджетов в бюджетной системе образуются в процессе финансовой деятельности Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований. Поэтому федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты характеризуются тем, что они предназначены для распределения и перераспределения доходов определенной территории. Бюджет каждого уровня имеет собственные источники доходов, строго определенные бюджетным и налоговым законодательством, а также объекты расходов, подлежащие обязательному финансированию.

Бюджетная система существует не автономно, все ее звенья являются составной частью финансовой системы Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Самостоятельным звеном финансовой системы являются *внебюджетные фонды*, представляющие собой совокупность денежных средств, обособленных от соответствующего бюджета, имеющие собственные доходные источники и предназначенные для материального обеспечения строго определенных публичных мероприятий.

Обособленные от бюджета фонды имеют строго целевое назначение для привлечения дополнительных ресурсов в приоритетные отрасли экономики, развития проблемных отраслей инфраструктуры, выполнения социальных программ. Отдельные полномочия публичной власти требуют постоянного бесперебойного финансирования, что не всегда можно осуществить посредством распределения денежных средств через бюджетную систему.

Бюджетные доходы не закрепляются за конкретными расходами, поэтому у государства возникает необходимость обособления части денежных средств в отдельные фонды. Внебюджетные фонды особенно важны для финансирования социально значимых, но одновременно и наиболее затратных государственных потребностей (пенсионное обеспечение, здравоохранение). Значение целевых денежных фондов увеличивается в условиях дефицита бюджета, возрастания социальных расходов государства при одновременно низкой собираемости налогов.

Внебюджетные фонды образуются за счет внесения обязательных платежей юридических и физических лиц, а также из добровольных перечислений.

В современных условиях государство повышает финансово-правовой статус внебюджетных фондов, придавая их деятельности законодательную основу. Основы правового положения целевых фондов денежных средств установлены БК РФ, который рассматривает их в качестве звена бюджетной системы. Однако включение норм, определяющих правовое положение внебюджетных фондов, в БК РФ не позволяет приравнивать юридическую природу бюджетных отношений и отношений, складывающихся в процессе функционирования внебюджетных фондов. Внебюджетные фонды имеют определенные правовые особенности, отличающие их от бюджетов.

Третьим звеном финансовой системы является *государственный и муниципальный кредит*, который как финансово-правовая категория представляет совокупность норм финансового права, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу получения государством (муниципальным образованием) или размещения со стороны государства (муниципально-

го образования) денежных средств, а также относительно предоставления государственных гарантий.

Государственный и муниципальный кредит представляет особую финансово-правовую категорию, регулируемую заемные отношения с императивным участием государства. Финансовая компетенция государства в кредитных отношениях наделяет его полномочиями как заемщика, так и кредитора, а также гаранта по денежным обязательствам иных субъектов. Финансово-кредитный статус Российского государства в основном состоит из заемных обязательств. Операции по предоставлению государственных кредитов и гарантий совершаются в меньшем объеме. Тем не менее БК РФ предусматривает правовое регулирование бюджетных ссуд и кредитов, которые начинают получать широкое распространение в публичной финансовой деятельности.

Выполнение государством публичных функций требует большого количества денежных средств, которые не всегда в достаточном объеме или в планируемые сроки поступают в государственную казну. Иногда возникают непредвиденные расходы, связанные с ликвидацией чрезвычайных ситуаций — крупных стихийных бедствий, военных конфликтов и т. д. Результатом возросших государственных расходов или недополучения доходов становится бюджетный дефицит, погашение которого требует привлечения дополнительных денежных средств.

Необходимость бесперебойного и полного финансирования публичных мероприятий обуславливает временное использование государством денежных средств, принадлежащих иным субъектам. Подобным источником привлечения дополнительных денежных средств в государственные и муниципальные бюджеты выступают кредитные ресурсы. Кредиторами публичных субъектов могут выступать физические и юридические лица, а также иностранные государства. Государственный кредит является важнейшим инструментом финансово-правовой политики, умелое использование которого позволяет сокращать бюджетный дефицит, инвестировать приоритетные отрасли промышленности, стабилизировать финансовые отношения. Негативным последствием кредитной деятельности государства может стать государственный долг.

Четвертым звеном финансовой системы является *обязательное государственное страхование* — урегулированные нормами финансового права отношения по защите имущественных и связанных с ними неимущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий

(страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий).

Страхование как звено финансовой системы включает только те отношения, участником которых обязательно выступает государство. Финансовая деятельность в сфере страхования имеет несколько направлений. Развитие страхования также обусловлено наличием у государства социальной функции и, как следствие, принципа социальной направленности финансовой деятельности. Поэтому обязанностями государства становятся пенсионное и медицинское обеспечение граждан, выплата пособий по безработице и т. д. Финансирование таких расходов осуществляется посредством формирования страховых фондов и последующего их распределения. Государству необходимо компенсировать риски, связанные с несением государственной службы. Поэтому возникает обязанность страхования военнослужащих, работников правоохранительных органов, врачей отдельных специальностей и т. д.

Финансовая деятельность в сфере страхования является одним из способов аккумуляции дополнительных денежных средств в доход государства. Страховые взносы физических и юридических лиц, мобилизованные в фонды денежных средств, расходуются исключительно при наступлении страхового случая. Вместе с тем юридические факты, влекущие необходимость выплаты страховой суммы, наступают не всегда. Аккумулятивные таким образом денежные средства государство направляет на материальное обеспечение иных публичных потребностей или финансирование капитальных вложений.

Самостоятельным звеном финансовой системы являются *финансы предприятия*, которые с точки зрения финансово-правового регулирования представляют денежные отношения, складывающиеся между хозяйствующими субъектами при формировании, движении и использовании основного и оборотного капитала, нематериальных активов и финансовых ресурсов (включая фонды денежных средств) предприятий.

Финансовая система охватывает финансы предприятий всех форм собственности, но пределы и методы правового регулирования их финансовой деятельности различны. В условиях рыночной экономики предпринимательская деятельность осуществляется как частными субъектами, так и публичными. Однако государство, вступая в финансовые и хозяйственные отношения, в первую очередь стремится реализовать свои функции. Поэтому основной целью финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий является вы-

полнение государственного (муниципального) заказа. Получение прибыли, как правило, не основная цель государственных и муниципальных предприятий.

Отдельные функции государство осуществляет монопольно в силу их стратегической, политической или финансовой значимости. Реализация монопольной деятельности также происходит через государственные предприятия. Например, эмиссию и хранение официальных денежных знаков осуществляет исключительно государственное предприятие — объединение «Гознак».

Финансы предприятий являются основой всей системы финансов, поскольку именно здесь формируется большая часть финансовых ресурсов. Это звено относится к сфере материального производства. В результате финансовой деятельности предприятий образуются основные источники финансовых ресурсов государства: общественный продукт, национальное богатство и национальный доход.

Финансы предприятий представляют собой самостоятельное децентрализованное звено единой финансовой системы государства. Обособленность финансов предприятий проявляется в праве на самостоятельную финансовую деятельность: после уплаты налогов и иных обязательных платежей предприятия самостоятельно распоряжаются оставшейся прибылью. Финансы предприятий не образуют единой соподчиненной вертикали — собственником унитарного предприятия выступает Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование. Децентрализованный характер финансов предприятий закреплен в п. 4 ст. 214 ГК РФ, согласно которой финансовые ресурсы государственных предприятий и учреждений исключаются из состава государственной казны.

Однако децентрализованный характер финансов предприятий не означает их автономии в финансовой деятельности государства. Как звено финансовой системы финансы предприятий тесно взаимодействуют с другими ее звеньями.

Финансовые ресурсы предприятий формируются на основе общих финансово-правовых принципов. Вместе с тем финансовая деятельность предприятий основывается на специальных принципах, основными из которых являются: хозяйственная самостоятельность, самофинансирование, материальная ответственность, финансовая заинтересованность, конкуренция.

Таким образом, каждое звено финансовой системы представляет собой определенную сферу финансовых отношений, а финансовая система в целом — совокупность различных сфер

финансовых отношений, в процессе которых используются и образуются фонды денежных средств.

Каждому звену финансовой системы присущи определенные свойства и функции, которые не повторяются другими ее звеньями, но все звенья взаимодействуют и интегрируют. Это и является признаком целостности финансовой системы.

На основе целостности, гибкости, динамичности и открытости финансовой системы было выведено основное правило ее деятельности (system theory): всегда следует стремиться к финансовой устойчивости системы в целом, а не тех или иных ее звеньев и субинститутов¹.

Это предполагает усиление и углубление связей финансовой системы с внешней средой, постоянный обмен информацией.

Финансовая система, являясь неотъемлемой составляющей социально-экономической системы в целом, представляет собой сложный, динамичный и открытый организм. Сложность финансовой системы определяется неоднозначностью составляющих ее элементов, разнохарактерностью связей между ними, их структурным разнообразием. Это вызывает многообразие и различие элементов финансовой системы, их взаимосвязей, тенденций, изменений состава и состояния системы, множественность критериев их деятельности. Динамичность финансовой системы обуславливается тем, что она находится в постоянном развитии, в постоянно меняющейся величине финансовых ресурсов, расходов, доходов, в колебаниях спроса и предложения на капитал. Открытость финансовой системы объясняется взаимодействием ее звеньев с социально-политическими структурами государства, а также с финансами зарубежных стран. Гибкость и эффективность финансовой системы достигаются за счет ее многозвенности.

Финансовая система воспроизводит все процессы по перераспределению общественного продукта и национального дохода, поэтому является одним из важнейших регуляторов развития государственной экономики. В этом отношении финансовая деятельность подобна биологическому организму, выживающему только путем приспособления к окружающему миру².

¹ См.: Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1992. С. 61-65.

² См.: Elbing A. O. On the Applicability of Environmental Models: Contemporary Management. N. Y., 1974. P. 283.

Государственная финансовая система в развитых капиталистических странах состоит из четырех звеньев: государственных бюджетов; местных финансов; специальных внебюджетных фондов, финансов корпораций. Для указанных финансовых систем характерен принцип фискального федерализма, при котором осуществляется четкое разграничение функций между различными уровнями системы. Правительство полностью независимо в целях, касающихся государственных вопросов в целом: расходы на оборону, космос, внешние отношения. Местные органы власти финансируют развитие школ, охрану общественного порядка, уборку территорий и т. п.

Местные финансы в капиталистических странах состоят из местных бюджетов, финансов муниципальных предприятий и автономных местных фондов. Основное значение имеют местные бюджеты. В унитарных государствах местные бюджеты не входят своими доходами и расходами в государственный бюджет, а в федеративных государствах — бюджеты местных сообществ не входят в бюджеты членов федерации, последние не включаются в государственный федеральный бюджет.

Структура финансовой системы Российской Федерации приближена к структуре финансовых систем развитых демократических государств.

Глава 2. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований

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

Категория «финансовая деятельность» — сравнительно новое понятие, которое получило разработку в учебном пособии М. А. Гурвича¹ и подробно было проанализировано в монографии Е. А. Ровинского², а затем в некоторых модификациях воспроизводилось в более поздних учебниках, учебных пособиях и научных исследованиях. Категории «финансовая деятельность» присущи целостность, глобальность и основательность, реализуемые через совокупность принципов финансового права.

¹ См.: Гурвич М. Л. Советское финансовое право: Учебное пособие. М., 1952. С. 17.

² См.: Ровинский Е. Л. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 20.

Объективная необходимость денежных отношений обуславливает наличие специальной финансовой деятельности государства. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований выступает необходимой составной частью механизма социального управления, представляет собой отраслевое проявление (разновидность) государственной и, соответственно, юридической деятельности. Обеспечивая движение денежных средств в интересах всего общества, финансовая деятельность государства и муниципальных образований носит публичный характер, т. е. независимо от того, кто является участником конкретных финансовых правоотношений (Российская Федерация, ее субъект, муниципальное образование или их органы, должностные лица), по своей сути, форме и методам правового регулирования финансовая деятельность всегда публична с соответствующим распределением предметов ведения и компетенции. Поэтому финансовая деятельность в тех или иных формах осуществляется всеми органами государства.

Финансовая деятельность государства заключается в правомерном поведении субъектов финансового права, направленном на сохранение либо совершенствование юридического механизма регулирования финансовых отношений. Основными направлениями воздействия на механизм финансово-правового регулирования со стороны финансовой деятельности являются правотворчество, правореализация и государственное принуждение.

Финансовая деятельность государства — это основанная на правовых нормах публичная деятельность субъектов финансового права по созданию оптимального механизма финансово-правового регулирования в целях планомерного аккумулирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов общего значения.

Финансовая деятельность государства характеризуется тем, что в ходе ее осуществления организуются и практически осуществляются аккумулирование, распределение и использование денежных фондов в целях выполнения ее задач и функций.

Содержание финансовой деятельности государства определяется спецификой ее объекта, в качестве которого выступает финансовое право во всем многообразии конкретных проявлений правовых норм, правоотношений, правового регулирования и правового сознания. В процессе осуществления финансовой деятельности государство сохраняем либо, наоборот, изменяет сложившийся порядок публичных имущественных отношений. Таким образом, результатом финансовой деятель-

ности становятся юридически значимые последствия, наступление которых желательно для государства (совершенствуется сфера правового регулирования финансовых отношений, складываются позитивные финансовые правоотношения).

Осуществляя финансовую деятельность, государство ставит две взаимосвязанные цели — статическую и динамическую. Статическая цель подразумевает определенную «консервацию» финансового состояния государства, сохранение уже достигнутого уровня стабильности и равновесия в доходах и расходах централизованных денежных средств, межбюджетных отношениях, валютном регулировании и т. п. Динамическая же цель направлена на непрерывный процесс правового совершенствования, реформирования и развития финансовых отношений. Названные цели формируют своеобразные программу-минимум и программу-максимум финансовой деятельности государства. Основной же целью Российской Федерации как социального государства является финансовое покрытие затрат на осуществление социально заказанных программ. Необходимо обратить внимание, что указанная цель предполагает реализацию ближайших (промежуточных) целей этой деятельности: сбор государством запланированных денежных средств в бюджетные фонды и запланированное использование денежных средств для решения государственных задач.

Финансовой деятельности свойственны многие характерные черты, присущие любой юридической деятельности. Вместе с тем она имеет свои специфические признаки, к числу которых относятся:

обязательное участие государства или муниципальных образований в лице их компетентных органов;

направленность на принятие юридически значимых решений посредством реализации государством правотворческой функции;

оформление принятого юридически значимого решения в соответствующих нормативных правовых актах, имеющих официальный и общеобязательный характер;

юридическое значение ее результатов не только для публичных субъектов (государства и муниципальных образований), но и для иных субъектов финансового права;

ее осуществление в целях оптимизации и эффективности получения юридически значимых результатов в строго установленном порядке, т. е. посредством аккумулирования, распределения и использования государственных и муниципальных фондов денежных средств.

Различия в сферах общественных отношений, охватываемых финансовой деятельностью, субъектах, осуществляющих финансовую деятельность, территориальных уровнях, формах, функциях и т. д. позволяют классифицировать эту правовую категорию по нескольким основаниям. Так, в зависимости от сфер общественных отношений, регулируемых финансовым правом, можно выделить:

бюджетную деятельность государства и муниципальных образований;

налоговую деятельность государства и муниципальных образований;

кредитную деятельность государства и муниципальных образований;

финансовую деятельность государственных и муниципальных предприятий;

государственную деятельность в сфере обязательного страхования;

государственную и муниципальную деятельность в сфере внебюджетных фондов.

Являясь разновидностью финансовой деятельности, каждый из ее видов содержит все сущностные характеристики первой, но имеет и специфические особенности, проявляющиеся в круге субъектов (участников) и их финансовой компетенции (правах), объекте воздействия, действии во времени, наличии определенных целей.

В зависимости от территориального уровня, на котором осуществляется аккумуляция, распределение и использование финансов, различают финансовую деятельность государства (Российской Федерации и субъектов РФ) и финансовую деятельность муниципальных образований.

Финансовая деятельность субъекта РФ — это осуществление им функций по планомерному аккумулярованию, распределению и использованию фондов денежных средств (финансовых ресурсов) субъекта РФ в целях реализации его задач и функций.

Финансовая деятельность субъекта РФ осуществляется на основе тех же принципов, методов и форм, что и финансовая деятельность государства в целом, однако ей присущи собственные основополагающие характерные признаки:

финансовая деятельность субъекта РФ выражает его государственную самостоятельность (в рамках Конституции РФ);

в процессе финансовой деятельности осуществляются функции аккумуляции, распределения и использования денежных

средств в целях обеспечения публичных интересов соответствующего субъекта РФ;

функции финансовой деятельности субъекта РФ осуществляются специально создаваемыми органами по поручению соответствующего региона и от его имени, а также другими органами, которым субъект РФ передает часть своих полномочий в сфере финансовой деятельности;

финансовая деятельность субъекта РФ отражает федеративное устройство Российского государства.

Особенности финансовой деятельности субъектов РФ проявляются во взаимоотношениях с федеральным центром и муниципальными образованиями.

Финансовая деятельность муниципальных образований — это осуществление соответствующим муниципальным образованием в лице компетентных органов функций по планомерному аккумулярованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях осуществления публичных задач и функций местного сообщества, а также делегированных полномочий государства.

Финансовая деятельность муниципальных образований представляет собой исторически сложившийся и обусловленный публичным характером институт в структуре финансовой деятельности государства и характеризуется тем, что в ходе ее осуществления организуются и практически осуществляются аккумуляция, распределение и использование денежных фондов.

Принципиальной особенностью муниципальной финансовой деятельности, обусловленной действием принципа федерализма в финансовом праве, следует считать обеспечение финансовыми средствами выполнения целей и задач, предусмотренных местным сообществом и делегированных полномочий государства. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» обязывает органы государственной власти при передаче своих полномочий на местный уровень выделять для их реализации соответствующие финансовые ресурсы (п. 2 ст. 4). Эта норма указанного Федерального закона детализирована и обеспечена механизмом реализации в законодательстве субъектов Российской Федерации. Например, Закон Санкт-Петербурга от 18 мая 2005 г. № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» устанавливает право органов государственной власти региона наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии наделе-

ния последних необходимыми финансовыми ресурсами. При этом финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий Санкт-Петербурга, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из бюджета Санкт-Петербурга (ст. 11). Гарантией законности делегирования полномочий и их финансового обеспечения является принятие соответствующего федерального или регионального закона. В Законе Ставропольского края от 2 марта 2005 г. № 12-КЗ «О местном самоуправлении в Ставропольском крае» содержится норма, согласно которой органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (п. 2 ст. 14).

Сферу (область) муниципальной финансовой деятельности представляют финансы соответствующего территориального муниципального образования.

Органы местного самоуправления самостоятельно или с участием государства устанавливают порядок образования и использования централизованных (в рамках местного самоуправления) и децентрализованных денежных фондов.

Создаются денежные фонды местного самоуправления в результате аккумулирования (мобилизации) средств через систему налогообложения, муниципальных кредитов, в результате контроля за рачительным расходованием финансов местного бюджета, добровольных взносов. Все это определило необходимость развития финансовой деятельности местного самоуправления, связанной с аккумулированием, использованием и распределением денежных средств.

Муниципальные образования осуществляют финансовую деятельность не изолированно от государства. Сфера финансовой деятельности относится к ведению как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления. Кроме того, имеется область совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, что вытекает из ст. 72 Конституции РФ. Поэтому во многих ситуациях успех финансовой деятельности муниципальных образований зависит от их взаимодействия с государством.

Осуществляется финансовая деятельность специальным аппаратом на основании разнообразных *методов*, в том числе стимулов, ограничений и санкций. Для аккумулирования денежных средств в централизованные фонды применяются методы

добровольных и обязательных платежей. Методы обязательных платежей реализуются через механизмы налогообложения, отчислений во внебюджетные фонды, обязательного страхования. Добровольное привлечение денежных средств реализуется через государственные и муниципальные займы, лотереи, вклады в кредитные учреждения, благотворительные пожертвования и т. д.

В настоящее время метод обязательных платежей является доминирующим — бюджеты в большей степени состоят из налогов, почти все реально функционирующие внебюджетные фонды формируются из обязательных платежей. Переход государства к новым условиям хозяйствования объективно требует расширения сферы привлечения добровольных платежей.

Соотношение методов обязательных и добровольных платежей зависит от многих факторов: политического курса государства и местных органов власти, потребности в финансовых ресурсах, уровня жизни населения и т. д.

При распределении денежных средств используются финансирование и кредитование. Распределение факторов производства ведется в денежной форме, финансы участвуют в распределении валового внутреннего продукта через финансирование фонда средств производства. Такие распределительные отношения в бюджетной системе называются финансированием. Финансирование предназначено для сохранения непрерывной и возобновляющейся производственной деятельности государственных и муниципальных предприятий. Следовательно, финансирование — это обеспечение денежными средствами потребностей расширенного воспроизводства.

В условиях рыночной экономики государственные и муниципальные органы власти финансируют только целевые местные программы. Выполняя данную обязанность, органы власти соблюдают публичные интересы сообщества в целом. Государственные и муниципальные нужды обеспечиваются за счет бюджетных средств и внебюджетных источников, привлекаемых для решения поставленных задач.

Кроме прямого финансирования, в целях экономического развития государство может использовать косвенное финансирование в виде налоговых льгот, валютных средств, оставляемых на льготных условиях в распоряжении предприятия, и т. п. Конкретные виды, размеры и порядок предоставления финансовых льгот устанавливаются органами государственной власти и органами местного самоуправления во время утверждения конкретной целевой программы.

В условиях рыночной экономики финансирование должно применяться для поддержки тех предприятий, учреждений, организаций, которые обеспечивают жизнедеятельность государства и удовлетворение публичных интересов сообщества, но не могут действовать без внешнего притока финансовых средств. Через бюджетную систему осуществляется и опосредованное финансирование государством важных мероприятий и программ.

Распределение государственных и муниципальных денежных средств осуществляется и методом кредитования. Кредитование, как и финансирование обеспечивает финансовые потребности процесса расширенного воспроизводства, но отличается от последнего возмездностью, срочностью и возвратностью. Кредиты из государственных и муниципальных средств предоставляются в основном частным предприятиям, но возможны случаи получения государственных и муниципальных кредитов и бюджетными предприятиями, учреждениями, организациями.

Использование государственных и муниципальных денежных средств осуществляется посредством расчетных операций, которые могут осуществляться в наличной и безналичной формах.

Финансовая деятельность реализуется государством как охранительными, так и регулятивными способами, а также административными и экономическими методами. В условиях рыночной экономики применение административных методов в финансовой деятельности сокращается. Они используются в органичном единстве с экономическими методами, которые должны стать доминирующими. Регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований в современных условиях направлено на усиление экономической обоснованности любых административных решений и на устранение элементов администрирования в финансовой деятельности.

§ 2. Органы, осуществляющие финансовую деятельность государства

Финансовую деятельность осуществляют все без исключения государственные органы, так как выполнение функций государства по всем их направлениям связано с использованием финансов. В ней участвуют и органы местного самоуправления, поскольку для реализации их задач требуются финансовые ресурсы, регулирование финансовых отношений. В силу различия

задач и правового положения тех или иных государственных органов и органов местного самоуправления масштабы их финансовой деятельности и степень участия в ней неодинаковы. Различная взаимосвязь с финансовой деятельностью позволяет выделить *органы общей компетенции*, осуществляющие финансовые полномочия в качестве одного из направлений своей деятельности, и *органы специальной компетенции*, созданные целенаправленно для реализации государственных функций по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств.

Систему органов общей компетенции представляют Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ.

Согласно принципу разделения властей прерогативой законодательных (представительных) органов государственной власти является принятие финансовых законов. Кроме правотворческой функции Федеральное Собрание РФ и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ осуществляют полномочия в сфере финансового контроля.

Президент РФ как глава государства обеспечивает в области финансов согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, исходя из положений Конституции РФ и федеральных законов определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80), соответственно которой строится финансовая политика. Он обращается с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики к Федеральному Собранию (п. «е» ст. 84 Конституции РФ).

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

В целях совершенствования аналитического и информационного обеспечения деятельности Президента РФ по экономическим вопросам, включая вопросы общегосударственных финансов, бюджета, межбюджетных отношений и др., в составе Администрации Президента РФ образовано Экономическое управление Президента РФ.

Исполнительные органы государственной власти (Правительство РФ, правительства или администрации субъектов РФ) принимают меры к реализации финансовых законов, осуществляют правотворческие полномочия, принимая и издавая подзаконные нормативные финансово-правовые акты, исполняют бюджет под контролем законодательных (представительных) органов и т. д.

В структуре Аппарата Правительства РФ созданы Департамент государственных финансов, Департамент экономики, Департамент финансовых рынков и имущественных отношений.

К функциям *Департамента государственных финансов* отнесено обеспечение реализации единой финансовой, налоговой и денежно-кредитной политики. В ведении этого структурного подразделения Аппарата Правительства РФ находится широкий спектр финансово-правовых вопросов.

В сфере бюджетной деятельности государства основными направлениями компетенции департамента являются: разработка и исполнение федерального бюджета, включая вопросы методологии; формирование источников финансирования дефицита федерального бюджета; совершенствование бюджетной системы и бюджетного законодательства; методология и организация государственного финансового контроля за целевым использованием средств федерального бюджета и его совершенствование; вопросы финансирования расходов федерального бюджета в иностранной валюте.

К вопросам ведения Департамента государственных финансов в сфере реализации налоговой политики относятся: совершенствование налогового законодательства, развитие налоговой системы Российской Федерации, обеспечение поступления налогов и платежей в федеральный бюджет; реструктуризация кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом.

Департамент обладает обширными полномочиями в области государственной кредитной деятельности, поскольку в сферу его компетенции входят:

государственное регулирование рынка ценных бумаг, вопросы развития различных видов и форм ценных бумаг, регулирование их обращения;

вопросы восстановления и защиты сбережений граждан Российской Федерации и погашения долговых товарных обязательств государства перед населением, защиты прав вкладчиков;

вопросы выпуска, размещения и погашения государственных ценных бумаг и займов, предоставления гарантийных обязательств, обслуживания и погашения государственного внутреннего и внешнего долга;

порядок привлечения иностранных несвязанных (финансовых) и связанных кредитов (займов) под гарантии Правительства РФ;

программа государственных, внешних заимствований Российской Федерации и предоставляемых Российской Федерацией государственных кредитов на соответствующий финансовый год;

взаимоотношения с международными финансовыми организациями;

вопросы государственного долга и финансовых активов Российской Федерации.

Кредитная деятельность государства тесно связана с валютным регулированием и валютным контролем, поэтому Департамент государственных финансов реализует государственную политику по регулированию рынка драгоценных металлов и драгоценных камней, осуществляет образование и использование государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней, организует пробирный надзор.

Департамент государственных финансов занимается определением основных направлений денежно-кредитной политики и ее реализацией, организацией денежного обращения, регулированием деятельности кредитных организаций, совершенствованием банковской системы, реструктуризацией кредитных организаций.

К вопросам ведения Департамента государственных финансов относятся также организация и регулирование государственной деятельности в сфере аудита, страхования и бухгалтерского учета.

Основными направлениями деятельности *Департамента экономики* являются:

подготовка концепций и прогнозов, а также программ социально-экономического развития страны, анализ итогов социально-экономического развития страны;

структурно-инвестиционная политика, бюджет развития и федеральная адресная инвестиционная программа, нормативно-методическое обеспечение подготовки федеральных целевых программ и формирование их перечня, порядок финансирования и кредитования государственных капитальных вложений;

финансовое оздоровление, несостоятельность (банкротство) предприятий;

поставки для государственных нужд, подготовка перечня и определение объемов поставок продукции для федеральных государственных нужд;

составление планов-прогнозов развития государственного сектора экономики;

нормативно-методическое обеспечение использования контрольно-кассовых машин;

формирование политики (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий.

Отдельные вопросы финансовой деятельности государства отнесены к предметам ведения иных департаментов Аппарата Правительства РФ. Например, *Департамент международного сотрудничества* в числе прочих функций:

регулирует вопросы валютного регулирования, валютного контроля и международных расчетов по экспортно-импортным операциям, торговли услугами и движению капиталов, регулирования экспортно-импортных и других внешнеторговых операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями;

привлекает иностранные кредиты по межправительственным соглашениям, осуществляет их товарное наполнение, контролирует использование и погашение привлеченных кредитов в рамках общих лимитов государственных внешних заимствований;

устанавливает двусторонние отношения по долговой проблематике, осуществляет и контролирует предоставление Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам по межправительственным соглашениям.

Среди предметов ведения, отнесенных к компетенции *Департамента регионального развития*, к сфере финансовой деятельности государства относятся вопросы межбюджетных отношений с субъектами РФ в части формирования и распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, Фонда регионального развития, Фонда развития региональных финансов и оказания финансовой помощи, предусмотренной для бюджетов других уровней. Департамент принимает участие в разработке и реализации предложений по социально-экономическому развитию субъектов РФ, в том числе федеральных целевых программ регионального развития.

Функции финансовой деятельности выполняют также федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие функции государ-

ственного управления в рамках определенных отраслей или сфер управления (министерства, комитеты и т. д.). Эти функции обеспечивают выполнение задач данных органов в соответствующих отраслях и сферах, осуществляются в связи с ними. То же относится и к подобным органам, формируемым местным самоуправлением (отделы, управления администраций и т. п.).

Среди специализированных органов финансово-кредитной компетенции особо выделяется Министерство финансов РФ¹. Оно обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной, валютной и налоговой политики в стране, координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти, издает инструкции, методические указания и другие документы по вопросам организации финансовой деятельности. В целях повышения эффективности осуществления своих задач и мер по оздоровлению экономики Минфин России имеет в составе центрального аппарата департаменты бюджетной политики, налоговой политики, межбюджетных отношений, макроэкономической политики и банковской деятельности и др.

Основными задачами Минфина России являются: совершенствование бюджетной системы РФ, развитие бюджетного федерализма; разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, политики в сфере развития финансовых рынков в Российской Федерации, участие в проведении и разработке единой политики в сфере формирования и использования государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней; разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения, составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ; разработка программ государственных заимствований и их реализация, управление государственным внутренним и внешним долгом РФ; осуществление в пределах своих полномочий государственного финансового контроля и др.

Этим задачам соответствуют выполняемые Минфином России следующие функции: подготовка предложений по совершенствованию механизма межбюджетных отношений с субъектами РФ, участие в подготовке предложений по основным

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 "Вопросы Министерства финансов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1478.

направлениям денежно-кредитной политики, контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, эмиссия государственных ценных бумаг и др.

Для выполнения своих задач и функций Минфин России имеет необходимые права, состоящие из полномочий различного характера. К ним относятся права: вытекающие из функций по составлению и исполнению бюджета и связанного с этой деятельностью контроля; определяемые участием в формировании и использовании целевых бюджетных и государственных внебюджетных фондов; по регулированию соотношения доходов и расходов бюджетов субъектов РФ, налоговых поступлений в федеральный бюджет; по применению мер принудительного воздействия в случаях нарушений установленного порядка.

Деятельность Минфина России распространяется на все звенья финансовой системы.

Субъектами РФ также создаются подобные органы (министерства финансов или финансовые управления). В системе органов местного самоуправления действуют финансовые отделы или управления.

Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе»¹ была образована единая централизованная система органов Федерального казначейства, подчиненная Минфину России².

На органы Федерального казначейства возложены следующие задачи:

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

регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фондов и контроль за этими фондами;

осуществление краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов и оперативное управление ими;

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

¹ САПП РФ. 1992. № 24. Ст. 2101 (утратил силу).

² См.: Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

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

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

Федеральное казначейство (Казначейство России) ныне является одной из федеральных служб в составе Минфина России¹.

Представительные органы местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство в целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета (ст. 14 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»).

В целях повышения эффективности инвестиционного процесса, создания условий для широкого привлечения финансовых ресурсов, в том числе от иностранных инвесторов, была создана Российская финансовая корпорация², деятельность которой заключается в организации финансирования капитальных вложений в приоритетные проекты.

Финансово-инвестиционные корпорации создаются также органами власти субъектов РФ.

В особую систему выделяются налоговые органы, к которым согласно п. 1 ст. 30 НК РФ относятся федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области налогов и сборов, и его территориальные подразделения. В настоящее время это Федеральная налоговая служба (ФНС России) и ее

¹ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² См.: САПП РФ. 1993. № 17. Ст. 1548.

территориальные органы. Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» названная структура определена в качестве федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей.

Налоговые органы РФ составляют единую систему контроля за соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, а также контроля за соблюдением валютного законодательства, осуществляемого в пределах компетенции налоговых органов.

Кроме осуществления контрольных полномочий в сфере налогообложения, ФНС России несет ответственность за выработку и реализацию налоговой политики государства с целью обеспечения своевременного и полного поступления в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей, а также обеспечивает государственное регулирование, межотраслевую координацию и контроль в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции.

ФНС России свойственно осуществление не только функций контрольного характера, но и полномочий, направленных на совершенствование финансовой деятельности государства в целом. В пределах своей компетенции ФНС России подготавливает предложения по совершенствованию налоговой политики, планированию налоговых поступлений, развитию налогового законодательства в Российской Федерации, а также валютного законодательства и законодательства в области производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции; участвует в переговорах о заключении межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества и осуществляет реализацию указанных соглашений; разрабатывает совместно с иными уполномоченными органами проекты федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на соответствующий год.

В целях реализации возложенных на налоговые органы задач по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах налоговые органы в числе прочих полномочий обязаны

защищать финансовые интересы государства. Налоговым органам предоставлено право возбуждать процедуру о восстановлении нарушенных прав государства в финансовой сфере посредством искового судопроизводства.

Самостоятельным субъектом финансовой деятельности государства в сфере налогового контроля являются органы внутренних дел. Полномочия органов внутренних дел в налоговых правоотношениях определены гл. 6 НК РФ и заключаются в проведении с налоговыми органами выездных налоговых проверок. Органы внутренних дел привлекаются к участию в контрольных мероприятиях по запросу налоговых органов.

При выявлении обстоятельств, требующих совершения налогово-процессуальных действий, относящихся к компетенции налоговых органов, органы внутренних дел обязаны в 10-дневный срок со дня выявления этих обстоятельств направить материалы в соответствующий налоговый орган для принятия по ним решения.

Для реализации налогово-контрольных полномочий в структуре Министерства внутренних дел образована Федеральная служба по экономическим и налоговым преступлениям.

Деятельность в области налогообложения в рамках своих задач и функций осуществляет также Государственный таможенный комитет РФ. Таможенные органы пользуются правами и несут обязанности по взиманию налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу, контролируют поступление средств в государственные внебюджетные фонды, несут установленную законодательством ответственность.

Основные положения организации государственного надзора за страховой деятельностью закреплены Законом РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»¹. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 330 функции по контролю и надзору за соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства осуществляет Федеральная служба страхового надзора.

Финансовая деятельность осуществляется и банковской системой, в состав которой входят Центральный банк РФ и иные кредитные организации.

К числу других государственных финансово-кредитных организаций относятся государственные внебюджетные фонды

¹ ВВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

(система органов, управляющих деятельностью по образованию, распределению и использованию целевых финансовых ресурсов).

§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства и местного самоуправления

Финансовая деятельность, как и иная деятельность государства, осуществляется в правовой форме, влекущей правовые последствия, и в неправовой форме, не влекущей правовых последствий. Правовой формой осуществления государственной деятельности является однородное по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) функционирование государственных органов по руководству обществом путем принятия правовых актов.

Финансово-правовые акты — это решения органов государственной власти или органов местного самоуправления, принятые в определенной форме, в пределах соответствующей компетенции и регулирующие вопросы финансовой деятельности.

Финансово-правовые акты классифицируются по различным основаниям: по юридическим свойствам, юридической природе, по органам, их издающим, по сферам регулируемых отношений и др.

Правовая форма финансовой деятельности является результатом воплощения в жизнь функционального взаимодействия государства и права. Имея четко обозначенную функциональную направленность, правовая форма финансовой деятельности государства опосредует только специальные функциональные задачи правового характера, решение которых сопровождается правовыми или организационно-правовыми последствиями. В деятельности государства выделяются три формы, которые в полном смысле являются правовыми: правотворческая деятельность; правоучредительная деятельность; правоприменительная деятельность. Каждая из этих форм отличается сложным предметным содержанием, структурой и механизмом детерминации, различными правовыми последствиями.

Федеративное устройство России обуславливает и особенности правовой формы ее финансовой деятельности, выражающиеся, в частности, в двухуровневой системе законодательства, определенном соотношении нормативных актов федерального уровня и нормативных актов субъектов РФ по предметам совместного ведения, договорном аспекте разграничения предметов ведения и т. д. При этом важно отметить, что федеративная

природа Российского государства придает правовой форме финансовой деятельности как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ объективно необходимую унификацию, выражающуюся в следующем:

правовая форма финансовой деятельности обоих уровней обусловлена реализацией Российской Федерацией и субъектами РФ соответствующей финансовой компетенции;

правовая форма представляет собой однородную по своим внешним признакам и содержанию деятельность уполномоченных государственных органов;

правовая форма финансовой деятельности реализуется в рамках специфических правоотношений, имеющих однотипный объектно-субъектный состав каждого территориального уровня;

результаты осуществления финансовой деятельности выражаются в правовых актах, имеющих определенное соподчинение, обусловленное характером взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ.

Нормативный финансово-правовой акт федерального уровня — это письменный документ, принятый федеральным органом государственной власти в пределах своей компетенции, имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование финансовой деятельности. Нормативные финансово-правовые акты федерального уровня принимаются по вопросам финансовой деятельности, отнесенным Конституцией РФ к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Полифункциональность финансовой деятельности государства обуславливает и разносторонний характер общественных отношений, регулируемых нормативными финансово-правовыми актами федерального уровня.

Среди нормативных финансово-правовых актов федерального уровня выделяются законы и подзаконные акты.

Федеральные законы принимаются по различным сферам финансовой деятельности государства, например: федеральные законы «О банках и банковской деятельности» (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ)¹, от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»², от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страхова-

¹ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

² СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

нии вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»¹, от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»², законы по отдельным видам налогов и др.

Впервые среди нормативных финансово-правовых актов федерального уровня появились кодексы: БК РФ и НК РФ (части первая и вторая).

Во исполнение федеральных законов по вопросам финансовой деятельности федеральные органы государственной власти принимают подзаконные акты, например: Указ Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1227 «О мерах по социально-экономическому развитию Камчатской области и Корякского автономного округа»³; постановление Правительства РФ от 21 февраля 2008 г. № 107 «Об утверждении Правил предоставления в 2008 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на развитие социальной и инженерной инфраструктуры субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁴; приказ Минфина России от 17 января 2008 г. № 6н «Об общих требованиях к порядку взыскания в доход бюджетов неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субвенций и субсидий»⁵.

Нормативный финансово-правовой акт субъекта РФ — это письменный документ, принятый органом государственной власти субъекта РФ в пределах своей компетенции, имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование финансовых отношений внутри соответствующего субъекта РФ.

Нормотворчество субъектов РФ в финансовой сфере обусловлено наличием у них собственной финансовой компетенции. Разносторонний характер финансовой деятельности субъектов РФ обусловил наличие в региональной правовой системе нормативных актов, регулирующих бюджетные, налоговые, кредитные и т. п. отношения. Нормативные финансово-правовые акты субъектов РФ принимаются и по определенным вопросам финансовой деятельности муниципальных образований.

¹ СЗ РФ. 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5029.

² СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

³ СЗ РФ. 2005. № 43. Ст. 4375.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 9. Ст. 849.

⁵ БНА. 2008. № 8.

Систему нормативных финансово-правовых актов субъектов РФ образуют законы и подзаконные акты.

В качестве примеров можно назвать Закон Алтайского края от 3 сентября 2007 г. «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае», Закон Тюменской области от 7 ноября 2007 г. «О предоставлении налоговых льгот на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов отдельным категориям налогоплательщиков», постановление Правительства Самарской области от 24 декабря 2007 г. № 266 «Об установлении отдельных расходных обязательств Самарской области».

Некоторые субъекты РФ в процессе нормотворчества в финансовой сфере используют кодификацию. Например, в Республике Татарстан, Калининградской, Камчатской областях приняты БК соответствующего региона.

В целях развития финансовых законов уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ принимаются подзаконные финансово-правовые акты нормативного содержания, например: постановление Правительства Удмуртской Республики от 9 апреля 2007 г. «О жилищных займах гражданам за счет средств бюджета Удмуртской Республики», постановление Республики Мордовия от 28 сентября 2007 г. «Об утверждении порядка предоставления бюджетам муниципальных районов Республики Мордовия субсидий на возмещение расходов по оформлению в муниципальную собственность объектов недвижимости в 2007 году», постановление Губернатора Владимирской области от 21 декабря 2007 г. «Об утверждении Положения о порядке расходования средств резервного фонда Администрации Владимирской области».

Финансово-правовой акт органа местного самоуправления — это публичный, официально обозначенный документ, принятый уполномоченным органом местного самоуправления, имеющий юридическую силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование властных отношений.

Акты, принимаемые муниципальными органами, образуют первичный уровень нормативно-правового регулирования финансовых отношений муниципального образования.

Ведущим финансово-правовым актом местного самоуправления является устав соответствующего муниципального образования: района, города, района в городе, поселка. Принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (п. 1

ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹). Статья 44 данного Федерального закона определяет основные параметры устава муниципального образования, в числе которых перечень вопросов местного значения; формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения; структура и порядок формирования органов местного самоуправления, порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с БК РФ и др. Статья 52 указанного Закона посвящена местному бюджету, его формированию, утверждению и исполнению. Проблемы расходов и доходов местного бюджета, поступающих от местных и региональных налогов и сборов, и другие вопросы, финансовой основы осуществления местного самоуправления рассматриваются в ст. 53—65 данного Закона.

Нормы, регулирующие финансовую основу муниципального образования, как правило, специально выделены в уставах муниципальных образований. Например, гл. 5 Устава г. Пензы «Финансово-экономическая основа городского самоуправления» закрепляет состав финансовых ресурсов города; финансовую компетенцию органов местного самоуправления; состав доходов городского бюджета; порядок обеспечения органами государственной власти минимального городского бюджета; финансирование делегированных полномочий; основы установления местных налогов и сборов; порядок образования целевых внебюджетных фондов; кредитные отношения муниципального образования. Устав г. Смоленска (городского муниципального образования) особо выделяет вопросы внешнеэкономической деятельности органов местного самоуправления (ст. 48).

Следует отметить, что уставы муниципальных образований в значительной мере дублируют нормы федеральных законов и законов субъектов РФ в финансовой сфере. Однако подобное воспроизведение норм законов осуществляется с одновременной их адаптацией к местным условиям и традициям, в результате чего у населения формируется более четкое представление о сущности муниципальной финансовой деятельности как публичной категории в рамках всего государства.

Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта РФ. Подобная регистрация является гарантией законности

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

деятельности органов местного самоуправления, в том числе и в финансовой сфере.

Органы местного самоуправления, являясь органами публичной власти на своей территории, в целях осуществления финансовой деятельности наделены правом издавать нормативные правовые и правоприменительные акты: постановления, решения, положения, примерные положения, временные положения, типовые положения, правила, временные правила, инструкции, временные инструкции, типовые договоры, регламенты. Более конкретизированное регулирование видов и содержания правовых актов органов местного самоуправления осуществляется конституциями и уставами субъектов РФ, региональными законами о местном самоуправлении, местных референдумах, выборах, сходах и собраниях граждан, а также уставом соответствующего муниципального образования. Например, Устав г. Воронежа предписывает администрации города принимать постановления по вопросам экономического развития, использования финансовых ресурсов.

Наиболее часто различные аспекты муниципальной финансовой деятельности оформляются решениями представительных органов местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления принимают решения по таким важным сферам муниципальной финансовой деятельности, как бюджетное устройство и бюджетный процесс, система местных налогов и сборов, размер ставок и предоставление льгот по местным налогам и сборам, кредитные отношения, внебюджетные фонды и т. п. В данном контексте уместно выделить решение Городской думы городского поселения «г. Боровск» от 26 сентября 2007 г. «Об установлении земельного налога на территории муниципального образования городское поселение «город Боровск» на 2008 год», решение Томской городской Думы от 27 ноября 2007 г. «О бюджете г. Томска на 2008 год», решение Смоленского городского Совета от 30 ноября 2007 г. «О льготах по земельному налогу на 2008 год» и др.

Примечательно, что принятие решений по определенным вопросам финансовой деятельности муниципальных образований осуществляется по усложненной процедуре: как правило, рассмотрение проектов финансовых решений представительным органом возможно только при наличии заключения местной администрации или согласия главы местной администрации. Так, согласно Уставу г. Саратова решения Саратовской городской Думы относительно расходования городских финан-

совых и материальных ресурсов, изменения налогов, сборов, пошлин и иных платежей либо изменения структуры финансовой компетенции исполнительных органов местного самоуправления вступают в силу при наличии согласия мэра города (ст. 19). Однако сказанное не означает подчиненности в сфере финансовых отношений представительного органа местного самоуправления исполнительному. Напротив, решения выборных представительных органов местного самоуправления имеют наибольшую юридическую силу, обусловленную финансовой компетенцией и выборным (представительным) характером принимающего их органа.

Особое место в системе финансово-правовых актов органов местного самоуправления занимают положения выборных органов местного самоуправления, устанавливающие правовой статус различных финансовых институтов муниципального уровня. Например, Устав г. Саратова определяет, что вопросы бюджетного процесса, внебюджетных целевых, резервных, валютных фондов, а также правовой статус Контрольно-счетной палаты регулируются постановлениями городской Думы (ст. 18); Положение о Контрольно-счетной палате Пензенской городской Думы устанавливает правовой статус этого контрольного органа и т. п.

Следующей группой финансово-правовых актов местного уровня следует считать акты исполнительных органов (местной администрации, главы муниципального образования, должностных лиц функциональных подразделений). Названные акты находятся в подчиненном отношении к актам представительного органа, о чем свидетельствуют перечень финансовых вопросов, решаемых исполнительным органом местного самоуправления, обязательность решений представительного органа для главы муниципального образования и право выборного органа отменять или приостанавливать действие актов местной администрации в случае несоответствия закону или уставу муниципального образования. В качестве примеров уместно привести постановление главы г. Кисловодска от 10 августа 2007 г. «О порядке ведения реестра расходных обязательств города-курорта Кисловодска», постановление мэра Ангарского муниципального образования от 1 июня 2007 г. «О разработке среднесрочного финансового плана Ангарского муниципального образования на 2008 год и на период до 2010 года», постановление мэра г. Магадана от 6 декабря 2007 г. «Об утверждении

основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципального образования «город Магадан» на 2008 год» и др.

Финансово-правовые акты органов местного самоуправления должны соответствовать федеральным законам, законам субъекта РФ, подзаконным актам органов государственной власти. Рассматриваемые акты могут быть предметом рассмотрения в суде общей компетенции и арбитражном суде; надзор за соблюдением законности в финансово-правотворческой деятельности органов местного самоуправления осуществляется органами прокуратуры.

Таким образом, можно выделить следующие характерные признаки финансово-правовых актов органов местного самоуправления: подзаконность; пространственная ограниченность их юридической силы; обязательность для исполнения всеми гражданами, предприятиями, учреждениями, расположенными в границах соответствующего муниципального образования; отсутствие необходимости утверждения со стороны органов государственной власти; возможность обжалования в судебном порядке или опротестования в порядке прокурорского надзора.

Однако следует отметить, что многие финансово-правовые акты органов местного самоуправления не публикуются, что является прямым нарушением принципа гласности финансовой деятельности.

Среди финансово-правовых актов по своему содержанию особо выделяется большая группа финансово-плановых актов.

Финансово-плановые акты — это акты, принимаемые соответствующими субъектами (государственными, муниципальными органами, предприятиями, учреждениями, организациями) в процессе своей финансовой деятельности и содержащие плановые показатели по аккумулярованию, распределению и использованию финансов на определенный период.

К числу финансово-плановых актов можно отнести бюджеты всех уровней бюджетной системы; бюджеты государственных и муниципальных внебюджетных фондов; сметы бюджетных учреждений; финансовые планы государственных и муниципальных унитарных предприятий; финансово-кредитные и кассовые планы банков; финансовые планы страховых организаций и др. Финансово-плановые акты имеют юридическое значение и порождают юридические последствия, поскольку оформляются актами соответствующих государственных органов или органов местного самоуправления.

Глава 3. Финансовое право Российской Федерации как отрасль российского права

§ 1. Понятие, предмет и методы финансового права

Современное финансовое право как самостоятельная отрасль права и соответствующая сфера российского законодательства стремительно развивается, в результате чего конкретизируется предмет финансово-правового регулирования, обновляются его подотрасли и институты. В частности, после вступления в действие БК РФ и НК РФ правовое регулирование финансовых отношений пополнилось многими новыми объектами, методами, механизмами, способами, принципами и т. д.

Подобно любой правовой общности финансовое право представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, закрепляющих и регулирующих особый круг общественных отношений. Отношения и общественные связи, возникающие между частными и публичными субъектами в процессе финансовой деятельности государства и местного самоуправления, носят многоаспектный, комплексный характер и по своему социальному, политическому и правовому содержанию изначально конфликтны. Вместе с тем финансовые отношения исключительно важны для жизнедеятельности всего государства, поэтому должны всесторонне изучаться финансово-правовой наукой и регулироваться правовыми нормами. Одновременно системная организация этих норм, находя свое закрепление в нормативных финансово-правовых актах, принимаемых на федеральном и региональном уровнях, образует систему финансового законодательства.

Все отрасли права различаются между собой прежде всего по предмету правового регулирования. Поэтому, чтобы сформулировать понятие финансового права, необходимо выявить специфику общественных отношений, составляющих его предмет. Предмет правового регулирования образуют, как правило, отношения, характеризующиеся следующими признаками: устойчивостью и повторяемостью, что дает законодателю возможность с достаточной точностью фиксировать правоотношения субъектов; способностью к внешнему правовому контролю; нахождением в правовом поле, т. е. под юрисдикцией права¹.

¹ См.: *Витченко А. М.* Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Я. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1999. С. 351-352.

Уяснение содержания предмета финансового права позволит выделить его среди других отраслей российского права и определить ту центробежную силу, которая обуславливает объединение финансовых отношений в самостоятельный вид общественных отношений, объективно требующих финансово-правового регулирования.

Специфика отношений, регулируемых нормами финансового права, состоит в том, что они складываются в особой сфере жизни общества — финансовой деятельности государства и местного самоуправления. Финансовое право имеет определенные закономерности, которые влияют на возникновение, функционирование или прекращение финансовых отношений. Некоторыми подобными закономерностями, например, являются следующие характеристики финансовых отношений:

имущественный характер;

императивно-властный характер;

обусловленность необходимостью материального обеспечения деятельности государства;

изначальная конфликтность, вызванная противоречиями между частной и публичной формами собственности;

политическая компромиссность правового регулирования.

Финансовое право не является раз и навсегда сложившимся феноменом. Оно постоянно развивается, обновляется и совершенствуется адекватно происходящим в стране изменениям. В настоящее время особую актуальность приобретает финансовый контроль, появились теоретические и законодательные основания говорить о финансово-правовой ответственности, возрастает значение процессуальной формы осуществления финансовой деятельности и т. д. Отмеченные изменения, а также присущая финансовому праву развитая и сложная совокупность объективных закономерностей позволяют рассматривать предмет финансового права как совокупность однородных имущественных и связанных с ними неимущественных общественных отношений, складывающихся между государством (муниципальным образованием) и иными субъектами по поводу аккумуляции, распределения и использования государственных фондов денежных средств, осуществления финансового контроля и привлечения к ответственности за совершение финансового правонарушения.

Можно выделить основные отличительные признаки отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования. Эти отношения:

имеют имущественный характер либо связаны или обусловлены имущественным характером;

направлены на образование, распределение и использование государственных и муниципальных финансовых ресурсов;

их обязательным участником и воздействующим субъектом является государство или муниципальное образование в лице компетентных органов.

Наиболее полное представление о структуре предмета финансового права дает его классификация по различным основаниям.

Во-первых, в зависимости от *функций финансовой деятельности* предмет финансового права образует отношения, складывающиеся в ходе: аккумуляирования денежных средств в государственные или муниципальные денежные фонды; распределения государственных или муниципальных денежных средств; использования государственных или муниципальных ресурсов; осуществления финансового контроля; эмиссии денежных знаков.

Во-вторых, в зависимости от *институциональной принадлежности* выделяются отношения: бюджетные; возникающие в процессе деятельности государственных или муниципальных внебюджетных фондов; в связи с образованием государственных или муниципальных доходов; в связи с осуществлением государственных или муниципальных расходов; складывающиеся в процессе финансовой деятельности предприятий, организаций, учреждений; налоговые; кредитные; страховые; связанные с денежным обращением и расчетами; возникающие в процессе валютного регулирования.

В-третьих, по *экономическому критерию* финансовые отношения подразделяются на финансовые и нефинансовые. Финансовыми являются отношения, опосредующие движение денежных средств и обладающие характерными признаками финансов, например отношения по бюджетному регулированию, распределению прибыли казенного предприятия, взиманию налогов и т. д. Нефинансовыми являются отношения, в результате функционирования которых не происходит движения денежных средств, однако эти отношения лежат в основе финансовых отношений и направлены на их создание, изменение или прекращение. В качестве примера таких отношений можно привести установление налогов, утверждение сметы предприятия, надзор Центрального банка РФ за деятельностью кредит-

ных организаций и т. д. Иными словами, подобные отношения можно назвать неимущественными, но связанными с имущественными отношениями финансовой деятельности.

В-четвертых, по *субъектному составу* различают финансовые отношения, складывающиеся между: Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями в лице компетентных органов государственной власти или органов местного самоуправления по поводу распределения финансовых ресурсов государства; финансовыми и налоговыми органами, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой стороны, относительно выполнения финансовых обязательств перед государством или муниципальным образованием, а также относительно распределения между ними доходов и расходов; государственными (муниципальными) финансово-кредитными органами в сфере их финансовой деятельности, а также между государственными (муниципальными) финансово-кредитными органами и юридическими или физическими лицами в связи с образованием и распределением кредитных ресурсов, централизованных страховых взносов и внесением платежей в государственные (муниципальные) денежные фонды; государственными и муниципальными предприятиями, организациями, учреждениями, с одной стороны, и их вышестоящими государственными (муниципальными) органами, с другой стороны, относительно собственных средств предприятий, учреждений, организаций и их распределением между отраслями народного хозяйства.

Проведенная классификация общественных отношений позволяет сделать вывод, что в предмет финансового права входят *не все денежные отношения*, а только определенная их часть, опосредующая процессы образования, распределения и использования государственных и муниципальных фондов денежных средств в публичных интересах. Параллельно с финансовыми существуют целые группы денежных отношений, образующие предметы правового регулирования иных отраслей права. Так, денежные расчеты по договору купли-продажи между гражданами относятся к сфере гражданско-правового регулирования, взыскание административных штрафов — к сфере административного права, выплата пенсий — к сфере права социального обеспечения и т. д. Таким образом, не все денежные отношения охватываются финансово-правовым регулированием. В предмет финансового права входят имущественные и связанные с ними неимущественные отношения в сфере публичной

государственной или муниципальной финансовой деятельности, урегулированные нормами права, как правило, с помощью метода властных предписаний.

Вторым критерием для определения сущности финансового права в системе российского права служит *метод правового регулирования*. Специфика общественных отношений, в совокупности образующих предмет финансового права, обусловила и особенности способов государственного воздействия на эту область государственной деятельности.

Понятие «метод», являющееся одним из основополагающих в развитии современной науки, обычно определяется как научная абстракция, фиксирующая совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности, подчиненных решению конкретной задачи.

Методы осуществления финансовой деятельности являются важным составляющим элементом финансового права, поскольку отражают качественную сторону финансовой деятельности и позволяют судить о характере внутригосударственных взаимоотношений.

Метод финансово-правового регулирования — это обусловленная публичностью и финансовой значимостью совокупность специфических юридических признаков финансового права, в которых концентрированно выражаются соответствующие его содержанию и местоположению в системе российского права средства и способы регулирования финансовых отношений.

Вопрос о методе финансового права весьма актуален: от его решения зависит практическое осуществление государством (муниципальными образованиями) права собственности на централизованные и децентрализованные фонды денежных средств.

При этом необходимо иметь в виду, что при регулировании финансовых отношений один и тот же правовой прием применяется в различных подотраслях и институтах финансового права. Несмотря на это, структура отраслевого метода властных предписаний остается неизменной, а отдельные правовые приемы могут переходить от одного правового метода к другому, не разрушая их структуры. Таким образом, задачей методологии финансового права является выявление сущности, пределов и особенностей «преломления» методов относительно регулирования финансово-правовых институтов.

Понятие метода финансового права ни в коей мере не следует связывать только с какой-то одной юридической особенностью: это всегда совокупность юридических приемов,

средств, способов, отражающих своеобразие воздействия данной отрасли права на отношения финансовой сферы.

Методология финансового права обусловлена регулируемы-ми имущественными и связанными с ними неимущественными отношениями, которые, в свою очередь, вызваны к жизни необходимостью формирования государственной (муниципальной) собственности в виде централизованных и децентрализованных фондов денежных средств — бюджетов, внебюджетных фондов, финансов предприятий и т. д.

Держателем и распорядителем фондов денежных средств как публичной собственности соответствующего уровня является государство или муниципальное образование, вступающее в финансовые правоотношения в лице своих компетентных органов. Эти органы выступают в финансово-правовом обороте либо в виде органов — носителей государственного суверенитета, либо в качестве органов — юридических лиц или бюджетных учреждений. Поэтому и методы финансово-правового воздействия на других участников финансовых правоотношений различны: в первом случае проявляется императивность, во втором — относительная диспозитивность.

Среди общих методов, применяемых в финансовом праве, наиболее ярко выделяется императивный метод. *Императивный метод* воздействия на финансовые отношения представляет собой способ властных предписаний, сочетающий в себе нормы-запреты и обязывающие нормы. В финансовом праве этот метод является «сквозным», присущим всем составным частям данной отрасли права, однако в отдельных подотраслях или институтах он может иметь особенности.

Императивный (властный) характер финансовой деятельности государства присущ ей в силу того, что государство самостоятельно устанавливает порядок образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов. В процессе финансовой деятельности периодически возобновляются, повторяются и моделируются фактические ситуации, осуществляются реализация правового статуса субъектов финансового права, регулирование, охрана, устойчивость и изменение общественных отношений финансовой сферы. Волевой характер финансовой деятельности детерминирован и тем, что в процессе ее выполнения происходят осмысление, познание и оценка реальной действительности, принятие самых разнообразных рациональных решений. Субъекты финансового права осознают юридический смысл своей компетенции, полномочий, поставленных перед ними целей и задач,

необходимость соблюдения финансовой дисциплины, применяют адекватные методы финансово-правового регулирования, познают меру позитивной и ретроспективной ответственности за свои действия.

Особенностью проявления метода властных предписаний в финансовом праве следует считать расширение его внешнего закрепления обязывающими нормами.

Для метода императивного регулирования характерны *предписания и запреты*. Это объясняется публичной природой финансовых отношений, их значимостью для нормального функционирования всего государства в целом. Действительно, содержание значительной части норм финансового права составляют властеотношения. В предопределяемых финансовым правом общественных отношениях, как правило, присутствует известное подчинение воли управляемых субъектов финансового права единой управляющей воле, выразителем которой могут выступать российское государство в целом, субъекты РФ, муниципальные образования либо уполномоченные органы, представляющие государство или муниципальное образование и юридически наделенные властными полномочиями. Именно выражение финансовых интересов государства в целях реализации публичных интересов предопределяет императивные способы воздействия на иных участников финансовых отношений и обосновывает юридическое неравенство субъектов финансового права.

Таким образом, императивный метод правового регулирования представляет собой не просто специфический способ воздействия на общественные отношения, связанные с государственным (муниципальным) правом собственности на централизованные и децентрализованные денежные фонды, а служит выразителем основных особенностей финансового права, отраженных в сфере имущественного регулирования.

Преобладание в финансовом праве императивных методов правового воздействия не исключает возможность управляемой стороны влиять на принятие решения управляющей стороной. Развитие рыночной формы экономики и федеративной формы государства обуславливает применение согласительных процедур, обсуждение принимаемых решений, договорных методов регулирования финансовых отношений и т. п.

Развитие Российской Федерации в новых экономических и государственно-политических условиях обусловило расширение применения *диспозитивного метода* правового воздействия на финансовые отношения. Диспозитивный метод более присущ

гражданскому праву, поэтому его «проникновение» в сферу финансового права свидетельствует о допустимости законодателем в некоторой степени сочетания частных и публичных интересов. Безусловно, в силу специфики финансового права названный метод не является аналогом способа правового регулирования гражданских отношений. Относительно публичной финансовой сферы диспозитивность следует рассматривать в качестве предоставления субъектам финансового права известной альтернативной возможности выбора вариантов поведения в рамках финансового законодательства.

Например, БК РФ в определенных случаях предусматривает возможность возникновения бюджетно-правовых отношений, построенных на принципе юридического равенства сторон, а также свободу вступления в бюджетно-правовые отношения. Складываются именно такого рода горизонтальные межбюджетные отношения, основанные на равенстве бюджетных прав субъектов РФ, равенстве бюджетных прав муниципальных образований.

Диспозитивные начала проявляются и в межбюджетных отношениях между Российской Федерацией и ее субъектами, что свидетельствует о признании последних равноправными участниками бюджетных отношений. Так, нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством РФ по согласованию с субъектами РФ (ст. 132 БК РФ). В равной степени субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации (п. 2 ст. 102 БК РФ).

Свидетельством допустимости диспозитивности в публичных отношениях могут служить нормы БК РФ, допускающие возникновение публичных бюджетных правоотношений на основании юридических фактов, вытекающих из частных гражданских правоотношений. Так, установлена возможность распределения бюджетных денежных средств не только ранее известными методами финансирования и кредитования, но и посредством государственного (муниципального) заказа и государственных (муниципальных) закупок, представляющих собой договор, заключенный органами государственной власти или органами местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образова-

ния с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд (п. 1 ст. 72 БК РФ).

На основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, предоставляются бюджетный кредит или бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями (п. 1 ст. 80 БК РФ).

Гражданско-правовые отношения в сфере страхования также могут вызывать к жизни публичные финансовые отношения. Так, в соответствии с Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»¹ государство выплачивает инвалидам, получившим транспортные средства через органы социальной защиты населения, компенсации страховых премий по договору обязательного страхования. Компенсация предоставляется за счет средств федерального бюджета в размере 50% суммы страхового взноса. В рассмотренном примере гражданско-правовая сделка по страхованию выступает юридическим фактом, порождающим бюджетные правоотношения.

Проявление относительной диспозитивности наблюдается и в регулировании БК РФ отношений в сфере государственных и муниципальных кредитных отношений. Например, ст. 98—100 данного Кодекса устанавливают в качестве форм существования долговых обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований кредитные соглашения и договоры; на основе соглашения между кредитором и должником осуществляется реструктуризация государственного или муниципального долга (ст. 105 БК РФ); на основе специальных соглашений осуществляется выполнение Центральным банком РФ или другим специализированным финансовым институтом функций генерального агента Правительства РФ по размещению долговых обязательств Российской Федерации, их погашению и выплате доходов в виде процентов (ст. 119 БК РФ).

На договорной основе могут привлекаться кредитные организации для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе (п. 1 ст. 156 БК РФ).

Внешнее юридическое выражение метод диспозитивности находит и в установлении государством рекомендательных фи-

¹ СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1720.

нансово-правовых норм. В современных условиях способ рекомендаций приобретает новую актуальность и наиболее ярко показывает обусловленность финансовой деятельности федеративным устройством государства. Так, ежегодные законы о федеральном бюджете содержат определенные указания субъектам РФ, выполнять которые не обязательно, но в целях реализации единой финансовой политики — желательно. Например, в постановлении Правительства РФ от 5 марта 2008 г. № 144 «О порядке предоставления за счет средств федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности»¹ органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано принять нормативные правовые акты в целях реализации этого постановления.

В финансовом праве метод диспозитивности носит условный характер и его действие имеет определенные особенности, обусловленные в первую очередь приоритетом публичных интересов. Согласование каких-либо условий финансовой деятельности возможно только в случаях, прямо оговоренных финансовым законодательством. Во многих случаях применение метода согласования, выбора правил поведения предшествует принятию нормативного правового акта или заключению договора (соглашения), нормы которых становятся обязательными для субъектов финансового права. Последующее регулирование согласованных форм финансовой деятельности осуществляется императивным методом.

Правовое воздействие на финансовые отношения не должно являться исключительно субъективным подходом законодателя, поскольку несоответствие метода правового регулирования предмету правового регулирования приводит к невозможности реализации норм финансового права на практике. В результате правового регулирования финансовых отношений неадекватными способами нормы финансового права либо бездействуют, либо вызывают негативную реакцию общества.

С помощью методов финансового права осуществляется реформирование взаимоотношений субъектов финансового права на основе совокупности или системы целенаправленных средств для дальнейшего развития финансовой деятельности в соответствии с государственным устройством и публичными потребностями общества.

¹ СЗ РФ. 2008. № 11. Ч. I. Ст. 1023.

Названные характерные черты методов правового воздействия в сочетании с финансово-правовым механизмом являются основными элементами юридического режима правового регулирования финансовых отношений, при наличии которых финансовое право является самостоятельным правовым образованием в системе российского права.

Таким образом, наличие самостоятельного предмета и соответствующих методов воздействия позволяет утверждать, что финансовое право представляет собой самостоятельную публично-правовую отрасль российского права, которая регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства или местного самоуправления. Посредством этой отрасли права государство воздействует на систему специфических однородных общественных отношений, возникающих относительно аккумулирования, распределения и использования государственных (муниципальных) денежных фондов, осуществления финансового контроля, денежной эмиссии и привлечения к ответственности за совершение финансовых правонарушений.

Следовательно, финансовое право — это отрасль российского права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, возникающие в процессе аккумулирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства или муниципальных образований в целях осуществления публичных функций.

С помощью финансового права государство реализует свою экономическую функцию. Объективная необходимость регулирования финансовых отношений существует в любом обществе, поскольку таким образом государство на основе специфических императивных средств получает возможность влияния на формирование имущественных отношений путем прямого или косвенного вмешательства.

§ 2. Принципы финансового права

В основе финансовой деятельности государства и муниципальных образований лежат определенные исходные начала, отражающие специфику данного вида государственной деятельности. Принципы образуют специальное научное основание, фиксирующее объект исследования, обеспечивают единство эмпирического и теоретического в научном познании, представляют собой такие исходные средства воспроизведения сущ-

ности объекта в этом познании, которые выражают направленность применения других средств. Финансово-правовые исходные начала отражают объективные связи, закономерности развития финансовой деятельности государства, в результате чего они становятся качественными характеристиками этой отрасли права. В этом проявляется социальная обусловленность принципов, их зависимость от реальных жизненных условий. В то же время принципы финансового права — результат деятельности человека, поскольку свое выражение они получают в процессе законотворчества. Важнейшие финансово-правовые начала формируются законодателем на основе конкретного правового опыта и правовой культуры в государстве, базовых положений правовой системы с учетом достигнутого уровня развития финансового законодательства. Поэтому, будучи закрепленными в правовых нормах, исходные начала финансовой деятельности по существу являются принципами финансового права.

Финансовое право правовыми средствами отражает требования объективных закономерностей и тенденций развития финансовой деятельности государства. К общим правовым средствам относятся институциональные явления правовой действительности, воплощающие регулятивную силу права, которым принадлежит роль ее активных центров: дозволения, запреты, презумпции, принципы, предписания, льготы, нормы права и т. п.

Финансово-правовые принципы устанавливают основополагающие, конструирующие ориентиры в развитии институтов финансового права, определяют направления развития финансового законодательства. Однако следует обратить внимание и на другую сторону этих взаимоотношений, в соответствии с которой правовое оформление принципов финансового права строится в основном по *институциональным составляющим*. Так, БК РФ устанавливает отдельно принципы бюджетной системы России (гл. 5), межбюджетных отношений (гл. 16). Принципы межбюджетных отношений субъектов РФ и муниципальных образований зафиксированы в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; НК РФ закрепляет основные начала законодательства о налогах и сборах (ст. 3); Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»¹ устанавливает основные задачи бухгалтерского учета и т. д.

¹ СЗ РФ. 1996. №48. Ст. 5369.

В сложившихся условиях исследование финансово-правовых принципов довольно затруднительно, поскольку тот блок правовых принципов отраслевого значения, который должен быть закреплен непосредственно в общей части отраслевого законодательного акта, не создан в связи с отсутствием единого кодифицированного акта, оформляющего основы правового регулирования отношений в сфере финансовой деятельности. Изучение принципов финансового права в современных условиях довольно затруднительно еще и потому, что генезис финансового права и его фундаментальных начал лежит в закономерностях существования господствующей экономической системы, переживающей сегодня далеко не лучшие времена.

Принципы финансового права представляют собой один из элементов юридического режима регулирования общественных отношений в финансовой сфере. Наряду с предметом и методом правового регулирования они имеют важное значение для объяснения самостоятельной природы финансового права. Исходные основы финансовой деятельности имеют свое содержание и особенности, обусловленные историческим развитием отрасли, спецификой предмета соответствующего правового регулирования и современными политико-правовыми реалиями.

К числу руководящих положений финансовой деятельности следует отнести:

- законность;
- приоритет публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений;
- федерализм;
- единство финансовой политики и денежной системы;
- равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности;
- самостоятельность финансовой деятельности в рамках компетенции органов местного самоуправления;
- социальную направленность финансовой деятельности Российской Федерации;
- распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей;
- гласность;
- плановость.

Названные принципы определяют исходные элементы, основополагающие направления и ориентиры финансовой деятельности Российского государства.

Финансово-правовое значение принципа законности представляет собой проекцию его общеправового значения, закрепленного в целом ряде норм Конституции РФ (например, ч. 2 ст. 4, ст. 15, 19, 32, 35, 45—52). В свою очередь, в основе конституционного закрепления данного принципа лежат соответствующие нормы международного права, нашедшие отражение, в частности, в п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.¹, п. 1 ст. 7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.²

Категория «законность» этимологически происходит от понятия «закон» и понимается как строгое и неукоснительное соблюдение законов. Законность представляет собой определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов. Подобное понимание законности воспринято и финансовым законодательством.

Финансовое право наиболее тесным образом сочетает юридические, экономические и политические механизмы воздействия на общественные отношения. Поэтому финансово-правовое значение принципа законности предстает как *комплексное политико-правовое явление, отражающее правовой характер организации финансовой деятельности государства и местного самоуправления, органическую связь права, власти и финансовых ресурсов.*

Основываясь на таком признаке права, как общеобязательность правовых норм, законность охватывает все формы реализации финансового права. Она должна соблюдаться и на стадии законотворчества, и на различных стадиях правоприменительного процесса.

Значительным достижением финансового права стало соответствие содержания финансово-правового значения принципа законности сущности права и правовых законов — справедливости. Примечательно, что требования справедливости законодательно оформлены в самой «жесткой» части финансового права — налоговом праве. Так, ст. 3 НК РФ в числе основных начал законодательства о налогах и сборах выделяет принцип

¹ См.: Международное публичное право / Сост. К. А. Бекляшев, А. Г. Ходаков: В 2 т. Т. 1. М., 1996. С. 474.

² См.: Конституционное право России. Сборник конституционно-правовых актов / Отв. ред. О. Е. Кутафин; Сост. Н. А. Михалева: В 2 т. Т. 1. М., 1998. С. 333-334.

справедливости, в соответствии с которым каждый гражданин государства обязан принимать участие в финансировании расходов государства соразмерно своим доходам и возможностям. Принцип справедливости выражается также в соразмерности налогов, заключающейся в соотношении доходной части бюджета и уменьшении собственности налогоплательщика. Согласно п. 2 ст. 3 НК РФ не допускается установление и применение налогов и сборов, различающихся в зависимости от политических, конфессиональных и иных различий между налогоплательщиками. Законодательство содержит также запрет на установление дифференцированных ставок налогов и сборов либо налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц либо места происхождения капитала.

Таким образом, финансово-правовое значение принципа законности заключается в создании и поддержании режима легитимности финансовой деятельности государства и местного самоуправления. Основными элементами данного принципа следует считать верховенство Конституции РФ и верховенство закона; единство законности, равенство всех перед финансовым законодательством; неотвратимость финансово-правовой ответственности.

Принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений выражается в верховенстве общих интересов субъектов финансового права. В процессе аккумулярования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов складываются процессы и явления, объективно требующие публично-правового регулирования.

Финансовое право традиционно носит публичный характер. Идея преобладания государственного интереса в регулировании финансовых отношений во многом определяет финансово-правовую науку и законодательную практику. Издавая нормы финансового права, законодатель создает охранительный механизм публичных имущественных интересов, поэтому в данном аспекте финансовое право выступает не только в качестве институционального нормативного регулятора, но и как средство (инструмент) согласования интересов.

Финансовое обеспечение целей и задач государства предназначено не только для удовлетворения и интересов органов власти, и общих интересов индивидуальных и коллективных субъектов. Без финансового обеспечения функционирования государства невозможно удовлетворение общезначимых, публичных интересов всего общества.

Приоритет публичных интересов охватывает все стороны финансовой деятельности государства и местного самоуправления и проявляется в качестве основной целеполагающей идеи, обеспечивающей согласованность действий участников финансовых правоотношений, влияющей на формирование системы финансового законодательства, финансовое правотворчество и правоприменительную практику.

Публичность финансового права проявляется не только в специфике объектов общего интереса — финансовых ресурсах государства, в правовом статусе субъектов. Государство и муниципальные образования выступают обязательными участниками финансовых правоотношений, обладая при этом возможностью применения властных правовых механизмов. Вместе с тем предназначение финансового права должно выражаться в обеспечении баланса законных интересов всех участников финансовой деятельности, оптимально сочетающего публичные и частные потребности.

Принцип приоритета публичности в правовом регулировании финансовой деятельности отражает динамику развития имущественных отношений в обществе. Если ранее публичность воспринималась в качестве выражения воли государства, то с переходом к рыночной форме экономики и построению государства на подлинно федеративных отношениях публичное воспринимается как общественное, предназначенное для обеспечения жизнедеятельности всех институтов гражданского общества.

Современные тенденции развития финансового права в качестве закономерности выявляют проникновение объектов публично-правового регулирования в частноправовое и наоборот. Сочетание публичных и частных интересов в правовом регулировании финансовых отношений выражается в двух взаимосвязанных аспектах: сохранении публичного приоритета, но с учетом частных интересов; взаимопроникновении и взаимодействии публично-правовых и частноправовых юридических средств, в частности категорий, принципов, дефиниций, методов.

Например, расширение гражданско-правового оборота имущества и отказ государства от монополии на обслуживание денежного обращения, вывели из сферы финансово-правового регулирования многие межбанковские операции, деятельность бирж, частных страховых компаний и т. д. При этом наблюдается процесс «заимствования» финансовым правом гражданско-правовых форм сделок и договоров. На основании догово-

ра, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, предоставляются бюджетный кредит или бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

Таким образом, принцип публичности финансового права через выражение общего интереса «цементирует» имущественные и связанные с ними неимущественные общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и местного самоуправления.

Принцип федерализма в сфере финансовой деятельности государства имеет значительную научную и практическую ценность и является исходным началом финансовой деятельности государства, выражающимся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающимся в распределении финансовых ресурсов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Принцип федерализма в финансовом праве представляет собой преломление в финансовой сфере государственного устройства Российской Федерации, установленного Конституцией РФ и получившего развитие в федеральных конституционных законах и федеральных законах, договорах между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также в конституциях (уставах) и законах субъектов РФ. Наиболее существенные характеристики принципа федерализма закреплены Конституцией РФ: государственный суверенитет (ч. 1 ст. 4); единство системы государственной власти (ч. 3 ст. 5); равноправие субъектов РФ (ч. 1 и 4 ст. 5); единство конституционно-правовой системы (ст. 15); разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 5); самостоятельность (в пределах своих полномочий) местного самоуправления (ст. 12).

Находя свое отражение в финансовом праве, принцип федерализма переносит свою сущность на финансовую деятельность государства. При этом составные элементы принципа федерализма преломляются и приобретают характерные особенности. Однако названные элементы не являются дифференцированными понятиями принципа федерализма в финансовом праве, а представляют собой стороны (аспекты) его действия в различных сферах финансовых отношений. Сущность федеративных отношений в финансовой деятельности государства обусловле-

на способом разграничения и структурирования предметов ведения «по вертикали», системой разделения государственной власти между Российской Федерацией и субъектами РФ, правовым статусом субъектов федеративных отношений, методами воздействия на участников финансовых правоотношений. Основопологающим аспектом принципа федерализма является разграничение между Российской Федерацией и ее субъектами предметов ведения, перечень которых установлен Конституцией РФ (ст. 71—73). Относительно финансовой деятельности в ведении Российской Федерации находятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное и кредитное регулирование; денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития (п. «ж», «з» ст. 71). Следует отметить, что перечень предметов ведения, установленный ст. 71, является исчерпывающим, но одновременно содержит достаточный набор необходимых полномочий для обеспечения жизнедеятельности Российской Федерации.

Относительно финансово-правовых предметов ведения субъектов РФ необходимо иметь в виду, что их полномочия конституционно ограничены только пределами ведения Российской Федерации и ее полномочиями по предметам совместного (конкурирующего) ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 73); вне пределов ведения Российской Федерации и конкурирующих вопросов субъекты РФ обладают всей полнотой власти (ч. 4 ст. 76).

Предметы совместного ведения определяются ч. 1 ст. 72 и в соответствии с ч. 2 ст. 72 в равной мере распространяются на все субъекты РФ. Вопросом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ является установление общих принципов налогообложения и сборов (п. «и» ч. 1 ст. 72), а также общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72) (в том числе и бюджетной деятельности). Совместное ведение не порождает вертикальной соподчиненности в обычном толковании этого явления. Закрепление за субъектами РФ возможно большего объема конкурирующих полномочий способствует обеспечению единства финансовой политики, повышению самостоятельности (в пределах Конституции РФ) государственно-территориальных образований.

Принципиальной особенностью разграничения предметов ведения в финансовой сфере следует считать допустимость су-

ществования наряду с Конституцией РФ (ст. 71, 72) иных правовых форм в виде договоров (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ), регламентирующих объем финансовой компетенции Российской Федерации и конкретного субъекта РФ. Финансово-правовой механизм регулирования внутрифедеративных отношений в последнее время значительно расширился именно за счет заключения договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий, причем не только «по вертикали» (с Российской Федерацией), но и «по горизонтали» (между субъектами РФ).

Принцип федерализма в финансовом праве носит комплексный, многогранный характер. Комплексное содержание принципа федерализма в финансовом праве пронизывает все его институты, определяет сущность складывающихся финансовых правоотношений и гарантирует Российской Федерации и субъектам РФ установленный законодательством финансово-правовой статус. Являясь общеправовым исходным началом финансового права и имея конституционное установление, принцип федерализма в финансовом праве служит ориентиром для всех нормативных правовых актов, которые регулируют различные аспекты финансовой деятельности государства.

Принцип федерализма в финансовом праве оказывает существенное влияние на финансовую деятельность муниципальных образований, что обусловлено наличием собственной финансовой компетенции у Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, порядком разграничения доходов и расходов государственных и муниципальных бюджетов, а также отнесением Конституцией РФ установления общих принципов организации местного самоуправления к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Иными словами, федеративное устройство России, отражаясь в финансовой деятельности государства, находит определенное продолжение и в финансовой деятельности муниципальных образований.

Принцип единства финансовой политики и денежной системы вытекает из положений Конституции РФ. На основе ее анализа можно выделить ряд юридических признаков, характеризующих государственное устройство России, важнейшим из которых является единство финансовой политики на всех уровнях Российской Федерации, субъектов РФ с учетом особенностей и традиций муниципальных образований. Конституция РФ гарантирует свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 8) и относит к ведению Российской Феде-

рации установление основ федеральной политики, федеральные программы в области экономического развития, а также финансовое регулирование и денежную эмиссию (п. «е», «ж» ст. 71).

Важность конституционных установлений единства финансовой политики и денежной системы обусловлена федеративной природой государства, наличием в его рамках центростремительных тенденций, в том числе порожденных финансовыми отношениями. Гарантией принципа единства финансовой политики и денежной системы служит ряд положений, содержащихся в гл. 3 Конституции «Федеративное устройство»: на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; в России не допускается введение и эмиссия других денег, кроме рубля, который является денежной единицей Российской Федерации; денежная эмиссия — исключительная монополия Центрального банка РФ.

Один из основных факторов обеспечения единства финансовой политики — единство правового пространства. Конституция РФ относит правовое регулирование финансовых, валютных и кредитных отношений к исключительной компетенции Российской Федерации. Согласно с конституционным принципом верховенства федерального закона (ч. 2 ст. 4), названное правило создает необходимую правовую основу единства финансовой политики и денежной системы.

Финансовая политика — это составная часть единой государственной экономической политики. Реальная политико-правовая жизнь показывает тесную, почти неразрывную связь финансовых отношений и политики, поэтому и необходима финансово-правовая политика как оптимальная модель их взаимодействия.

Другим компонентом рассматриваемого принципа является единство денежной системы. Согласно ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики осуществляется Центральным банком РФ во взаимодействии с Правительством РФ. В соответствии с п. 1 ст. 155 БК РФ Центральный банк РФ является органом денежно-кредитного регулирования. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики проектируются Советом директоров Центрального банка РФ во взаимодействии с Правительством РФ и представляются для рассмотрения Нацио-

нальному банковскому совету, а также Президенту РФ, в Правительство РФ. Затем проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики представляется в Государственную Думу, которая рассматривает данный документ и утверждает его не позднее принятия закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Обеспечивает выполнение утвержденных основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики Совет директоров Центрального банка РФ.

Таким образом, финансово-правовая политика есть основанная на правовых нормах публичная деятельность субъектов финансового права и политической власти по созданию оптимального механизма финансово-правового регулирования в целях планомерного аккумулирования, распределения и использования государственных (муниципальных) фондов денежных средств, а также деятельность стратегического характера, направленная на совершенствование финансовых отношений в целях установления баланса сфер влияния различных общественных (социальных) регуляторов.

Принцип равноправия субъектов РФ в области финансовой деятельности основан на ст. 5 Конституции РФ, согласно которой все субъекты РФ обладают одинаковым правовым статусом.

Принцип равноправия имеет два аспекта: во-первых, построение равноправных финансовых взаимоотношений с Российской Федерацией и, во-вторых, равноправие по отношению друг к другу. Первый аспект подразумевает наличие единой для всех субъектов РФ нормативно-правовой базы, обеспечивающей унификацию в финансовых связях с федеральным центром. Существование такого нюанса объясняется границами действия принципа федерализма в финансовых правоотношениях: в федеративном государстве государственная власть регионального уровня носит публичный характер, а органы государственной власти самостоятельно решают вопросы своей компетенции. В то же время важно иметь в виду, что равенство здесь означает не только одинаковость финансовых отношений федерации со всеми ее членами¹, но и некоторые варианты таких отношений — так называемые особые финансовые режимы, введенные на законодательной основе при наличии объективных критериев.

¹ В федерациях «классического» типа (США, Германия) имеется в виду именно этот аспект равенства субъектов.

Второй аспект подразумевает равенство субъектов РФ по отношению друг к другу, что реализуется через юридическое равенство нормативных актов в финансовой сфере всех субъектов РФ, единые правовые основы и механизмы разграничения финансовой компетенции, недопустимость предоставления льгот или установления запретов, носящих индивидуальный характер.

В идеале принцип равенства предоставляет всем субъектам РФ одинаковые финансовые права, но в силу национальных и социально-экономических различий реализуются указанные возможности по-разному. Именно поэтому в основе финансовой деятельности федеративного государства лежит равенство, а не тождество, единообразие финансовых прав. Как указывал в своем постановлении Конституционный Суд РФ, федеральные органы государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики должны исходить из того, что правовое равенство субъектов РФ не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т. д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов РФ¹.

Вместе с тем равенство субъектов РФ не означает невозможности установления федеральным законодательством исключений из общего финансового режима, однако все они должны базироваться на соблюдении общих для всех регионов критериев, условий и процедур.

Равенство субъектов РФ проявляется и в наделении законодательных органов субъектов РФ правом законодательной инициативы в сфере финансовых правоотношений (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ). Для финансовых законопроектов, влекущих увеличение расходной части федерального бюджета или сокращение его доходной части, ч. 3 ст. 104 Конституции РФ предусмотрено обязательное наличие заключения Правительства РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции РФ в Совет Федера-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 и п. 4 ст. 3 Закона РФ от 18 октября 1991 г. «О дорожных фондах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3543.

ции входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Совет Федерации согласно ст. 106 Конституции РФ обязан рассматривать федеральные законы по вопросу федерального бюджета, федеральных налогов и сборов и др. Это является обязательной стадией законодательного процесса. Исходя из смысла ст. 106 можно сделать вывод, что рассмотрению в Совете Федерации подлежат все законы, серьезно затрагивающие перечисленные в ней вопросы, т. е. обязательному рассмотрению подлежат не только закон о федеральном бюджете или закон о федеральных налогах, но и все законы, действие которых тем или иным образом повлияет на федеральный бюджет и федеральные налоги.

Принцип равноправия субъектов РФ в указанном аспекте в целом соответствует мировой практике государств, где вопросы именно такого характера решаются верхними палатами парламента, в которых представлены субъекты, входящие в федерацию. В конечном счете равноправие субъектов РФ в законодательном процессе означает равенство всех граждан России по формированию финансово-правового пространства.

Реальное правовое обеспечение принципа равноправия субъектов РФ является залогом территориальной целостности и политической стабильности государства, поскольку снижает степень напряженности между федеральным центром и субъектами РФ, имеющими более ограниченный финансово-правовой статус.

Принцип самостоятельности финансовой деятельности в рамках компетенции органов местного самоуправления является одной из гарантий осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Конституционное признание и гарантированность местного самоуправления означают, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых финансовых предпосылок для развития муниципальных образований. Самостоятельность местного самоуправления заключается в наличии у муниципальных образований собственной компетенции в бюджетной сфере, налоговых и кредитных отношениях, полномочий относительно создания муниципальных предприятий и кредитных организаций.

Формирование финансовой основы местного самоуправления и совершенствование системы бюджетного регулирования признаны государством как важнейшие условия для реализа-

ции органами местного самоуправления своих конституционных полномочий¹.

В соответствии с указанными условиями доходы местных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов. Такая классификация доходов местных бюджетов имеет принципиальное значение для финансового права, поскольку наиболее ярко отражает разграничение финансовой компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами относительно формирования бюджетов муниципальных образований.

Примечательно, что регулирование местных бюджетов федеральные нормативные правовые акты рассматривают как обязанность органов государственной власти субъектов РФ. В целях реализации этой обязанности согласно п. 5 ст. 7 Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» законодательный орган власти субъекта РФ по представлению соответствующего исполнительного органа утверждает сверх постоянных долей временные нормативы отчислений (в процентах) от регулирующих доходов в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по различным видам этих налогов в порядке бюджетного регулирования. Гарантией осуществления органами государственной власти возложенной обязанности по регулированию местных бюджетов следует считать устанавливаемое законодательством субъекта РФ право каждого муниципального образования на получение денежных средств в порядке бюджетного регулирования из бюджета субъекта РФ.

Вместе с тем финансовая самостоятельность местного самоуправления законодательно ограничена вопросами местного значения и не может выходить за полномочия, предоставленные нормативными финансово-правовыми актами федерального уровня и субъекта РФ.

Следует отметить, что законодательство большинства европейских государств закрепляет принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления. Так, Основной закон ФРГ² и законодательство ее земель содержат определенные и

¹ См.: Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

² См., например, ст. 28 Основного закона ФРГ (Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1. М., 2001. С. 589).

реально действующие гарантии финансовой автономии местного самоуправления и эти гарантии детализируются в текущем законодательстве, особенно в законодательстве земель, к компетенции которых преимущественно и отнесено решение этих проблем.

Социальная направленность финансовой деятельности Российской Федерации как принцип финансового права обусловлена ст. 7 Конституции РФ. Согласно закрепленной в ней норме Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Следуя нормам конституционного права, финансовое законодательство детализирует обязанность государства проводить социальную политику.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ). Социальная направленность финансовой деятельности государства ориентирована на все субъекты и проявляется в различных аспектах: страхование за счет бюджетных средств лиц, выполняющих профессиональные обязанности перед государством; государственное регулирование минимальной бюджетной обеспеченности и гарантирование бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам минимального бюджета; установление принципа учета фактической способности налогоплательщика к уплате налогов и т. д.

Финансировать социальные функции государство способно только опираясь на мощную и стабильную финансовую систему. Весьма важно и то, что формирование государственных доходов находится в прямой зависимости от участия каждого в публичной финансовой деятельности. Так, ст. 57 Конституции РФ прямо закрепляет обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы.

Распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей является отражением фундаментального принципа организации власти в Российской Федерации. Суть его заключается в том, что финансовая деятельность демократического государства, являясь частью его экономиче-

ской функции, может осуществляться при условии разделения государственных полномочий между самостоятельными государственными органами. Поскольку существуют три основные функции государственной власти — законодательная, исполнительная и судебная, каждая из них в сфере финансовой деятельности исполняется самостоятельно соответствующими государственными органами.

На федеральном уровне организации государственной власти распределение функций в области финансовой деятельности выглядит следующим образом. Законодательный (представительный) орган — Федеральное Собрание РФ (Государственная Дума и Совет Федерации), принимает финансовые законы, определяет нормативную базу деятельности всех финансовых органов государства.

Правительство РФ осуществляет исполнительную власть, организует исполнение финансовых законов, осуществляет в пределах своей компетенции нормотворчество по вопросам финансовой деятельности государства. К исключительной компетенции Правительства РФ относится разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета, обеспечение его исполнения, представление отчета об исполнении федерального бюджета. Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ в пределах своей компетенции рассматривают конкретные дела, вытекающие из финансовых правоотношений, разрешают финансово-правовые конфликты, а также им принадлежит право законодательной инициативы по вопросам их ведения. В настоящее время в системе разделения властей на федеральном уровне значительно усилилась роль Конституционного Суда РФ, который разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, разрешает финансово-правовые конфликты, осуществляет толкование Конституции РФ. В условиях нестабильности финансового законодательства и коллизионное™ его норм, реализация подобных функций имеет важное значение.

Президент РФ является главой государства, но формально не относится ни к одной из трех ветвей власти. Выполняя задачи, возложенные на него Конституцией РФ, Президент РФ обеспечивает проведение единой финансовой политики, согласовывает и координирует деятельность всех ветвей власти, что

позволяет эффективно действовать всему финансово-правовому механизму.

Осуществление финансовой деятельности на основе принципа разделения властей проявляется не только в строгом разграничении финансовой компетенции между законодательной, исполнительной и судебной властями. Каждый государственный орган, реализующий одну из трех функций государственной власти, в сфере финансовой деятельности взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии они ограничивают друг друга, образуя механизм сдержек и противовесов.

Например, законодательный орган — Федеральное Собрание РФ — влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти, дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, назначает на должность судей федеральных судов. Наиболее серьезным инструментом влияния законодательной власти на исполнительную является возможность постановки вопроса о доверии Правительству РФ. Так, при повторном отклонении Государственной Думой проекта федерального бюджета на очередной финансовый год законодательная власть обязана поставить вопрос о доверии Правительству РФ (ст. 203 БК РФ).

Правительство РФ различными способами влияет на законодательный процесс по финансовым вопросам — осуществляет право законодательной инициативы, дает обязательные заключения на законопроекты, касающиеся введения или отмены налогов, освобождения от их уплаты, выпуска государственных займов, изменений финансовых обязательств государства, а также на иные законопроекты, предусматривающие расходы федерального бюджета. Действие механизма сдержек и противовесов компенсирует возможность выражения недоверия Правительству РФ возможностью роспуска Государственной Думы главой государства.

Принцип гласности в финансовой деятельности государства отражает признак демократического общества. В финансовом праве гласность обеспечивается открытым обсуждением финансовых законопроектов, проектов бюджетов всех уровней на очередной финансовый год, обязательным опубликованием в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, а также доступностью иных сведений (за исключением статей, содержащих государственную тайну) по решению представительных органов власти или органов местного самоуправления. Принцип гласности в финансовом

праве имеет законодательные гарантии. Например, п. 1 ст. 5 НК РФ предусматривает вступление актов законодательства о налогах в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования.

Принцип плановости в финансовой деятельности проявляется в законодательно установленных требованиях для всех субъектов финансового права осуществлять процессы аккумулирования, распределения или использования денежных средств на основе финансовых планов. Финансовое планирование направлено на достижение баланса доходов и расходов как территориальных, так и коллективных субъектов. Так, на основе сводных финансовых планов развития разрабатываются проекты бюджетов всех уровней. В свою очередь, утвержденный надлежащим образом бюджет также становится основным финансовым планом конкретного муниципального образования, субъекта РФ или Российской Федерации. О финансовой деятельности всего государства составляется сводный финансовый баланс, отражающий вес имеющиеся финансовые ресурсы.

Планирование финансовой деятельности осуществляется внебюджетными фондами, страховыми компаниями, кредитными организациями, государственными и муниципальными предприятиями.

Реализация принципа плановости позволяет субъектам учитывать результаты предыдущих периодов финансовой деятельности, прогнозировать свое финансовое развитие и таким образом осуществлять аккумулирование, распределение и использование денежных средств более эффективными методами.

Совокупность перечисленных принципов финансового права представляет собой проекцию наиболее значимых аспектов аккумуляции, использования и распределения государственных и муниципальных фондов денежных средств, придает финансовой деятельности государства и местного самоуправления целенаправленность, наполняет ее конкретно определенным смыслом. Общеотраслевые принципы финансовой деятельности находят свое отражение во всех подотраслях и институтах финансового права, отражая закономерности финансово-правового регулирования.

§ 3. Система финансового права

Финансовое право как отрасль права имеет свою систему, в которой выделяются комплексы однородных норм финансового права, регулирующих определенные группы общественных

отношений, составляющих его предмет. Система финансового права основывается на логическом, последовательном разделении норм финансового права и их объединении в однородные правовые комплексы (институты) с учетом содержания и характера регулируемых ими отношений в сфере финансовой деятельности государства и местного самоуправления. При этом система финансового права отражает взаимосвязь и взаимообусловленность правового регулирования вопросов государственной и муниципальной финансовой деятельности как целостного социального явления. Поэтому система финансового права имеет объективную основу: ее построение обусловлено не только структурой финансового законодательства, но и потребностями практики развития финансовой деятельности государства и местного самоуправления, которая оказывает существенное влияние на формирование подотраслей и институтов финансового права, помогает определить их роль в процессе аккумуляции, распределения и использования государственных и муниципальных денежных средств.

Финансовое право представляет собой совокупность создаваемых и охраняемых государством норм. Все финансово-правовые нормы согласованы между собой, в результате чего образуется их взаимозависимая целостная система с определенным внутренним согласованием и строением. Следовательно, *система финансового права — это его определенная внутренняя структура (строение, организация), которая складывается объективно как отражение реально существующих и развивающихся общественных отношений в финансовой сфере.*

Система финансового права позволяет выявить, из каких подотраслей и институтов состоит данная отрасль права и как эти составные элементы взаимодействуют между собой. Системе финансового права свойственны такие характерные черты, как единство, различие, взаимодействие, способность к делению, объективность, согласованность, материальная обусловленность.

Единство юридических норм, образующих финансовое право, определяется: во-первых, единством выраженной в них государственной воли; во-вторых, единством принципов, а также конечных целей и задач финансовой деятельности государства и местного самоуправления; в-третьих, единством механизма финансово-правового регулирования. В то же время нормы финансового права различаются по своему конкретному содержа-

нию, характеру предписаний, сферам действия, формам выражения, санкциям и т. д. В основе такого деления лежат прежде всего разнообразие и специфика финансовых отношений. Поэтому финансовое право подразделяется на две части — Общую и Особенную.

В Общую часть включаются нормы финансового права, которые закрепляют основные принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, финансово-правовой статус государственных и муниципальных органов, систему органов, осуществляющих финансовую деятельность, разграничение их полномочий в данной сфере, основы финансово-правового статуса других субъектов, формы и методы финансового контроля, основания и порядок привлечения к финансово-правовой ответственности и т. д. Нормы Общей части применяются ко всем финансово-правовым отношениям и действуют относительно всех сфер финансовой деятельности государства и местного самоуправления.

Конкретизируются нормы Общей части финансового права в его Особенной части, которая состоит из двух подотраслей и нескольких финансово-правовых институтов. В Особенную часть финансового права входят следующие правовые общности:

- бюджетное право;
- налоговое право;
- правовое регулирование государственных доходов;
- правовое регулирование государственных расходов;
- государственные внебюджетные фонды;
- публичное банковское право;
- государственный и муниципальный кредит;
- обязательное государственное страхование;
- организация денежного обращения и расчетов;
- валютное регулирование и валютный контроль.

В огромном числе финансово-правовых норм неизбежно возникают коллизии или разночтения, но в своей совокупности они представляют собой единую систему с собственными внутренними закономерностями и тенденциями. Построение системы финансового права на основе объективно существующих финансовых отношений дает возможность правильного применения финансово-правовых норм и таким образом содействует укреплению законности и выполнению финансовым правом регулирующей и охранительной функций.

§ 4. Источники финансового права

В мировой юриспруденции термин «источник права» применяется в значении внешней формы объективизации, выражения права или нормативной государственной воли.

Одним из основных направлений финансовой деятельности государства и местного самоуправления является правотворчество, в результате которого возникают источники финансового права. Каждый источник финансового права представляет собой созданную или санкционированную государством определенную правовую форму. Источники финансового права образуют иерархично построенную замкнутую систему, направленную на комплексное регулирование публичных финансовых отношений.

Система источников финансового права представляет собой совокупность множества элементов — нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения. Источником финансового права может считаться любой нормативный правовой акт, содержащий положения о финансовой деятельности государства или местного самоуправления, поскольку нормы финансового права часто содержатся в нормативных актах, относящихся и к другим отраслям права.

Источники финансового права — это внешние конкретные формы его выражения, т. е. правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, содержащие нормы финансового права (о роли судебных органов в создании источников финансового права см. ниже).

Содержанием источников финансового права являются правовые нормы, регулирующие имущественные отношения, складывающиеся в процессе публичной финансовой деятельности, отношения в сфере финансового контроля и отношения по привлечению к ответственности за совершение финансового правонарушения.

Источники финансового права выполняют две взаимосвязанные задачи. Во-первых, они являются неотъемлемой частью финансового правотворчества, которое, в свою очередь, выступает одним из основных направлений финансовой деятельности государства и местного самоуправления. В результате осуществления государством и местным самоуправлением правотворческой функции и образуются источники финансового права.

Во-вторых, источники финансового права являют собой форму существования финансовых норм, т. е. внешнее объективированное выражение общеобязательных правил поведения субъектов в финансовых отношениях. Форма источника финансового права содержит информацию о действующем законодательстве, регулирующем финансовые правоотношения любого рода.

Теория разделения властей относит правотворчество к исключительной прерогативе законодательной власти. Однако это не означает, что в этом процессе не участвуют другие ветви власти — каждая из них принимает участие в правотворчестве посредством законодательной инициативы или непосредственно. Непосредственное правотворчество исполнительной ветви власти выражается в подзаконном нормотворчестве. Судебная власть выполняет правотворческие функции при применении ею аналогии права, аналогии закона, создании судебных прецедентов. В правовом регулировании финансовой деятельности государства особое значение приобретают постановления Конституционного Суда РФ. Таким образом, в системе источников финансового права выделяются законы и подзаконные нормативные правовые акты.

Развитие федеративных начал в построении Российского государства обуславливает и сложную разветвленную систему источников финансового права, в которой выделяются правовые акты, принимаемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ наделяет Российскую Федерацию компетенцией по правовому регулированию тех сфер финансовой деятельности, которые относятся к ее исключительному ведению или к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В правовой системе Российской Федерации основополагающее место занимает Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. и вступившая в силу после публикации 25 декабря 1993 г. Конституция РФ является главным источником финансового права и основой нормативно-юридического регулирования общественных отношений, связанных с образованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных денежных фондов государства и органов местного самоуправления. Конституционное регулирование экономических отношений может рассматриваться как юридическая форма выражения экономических

противоречий, в частности между публично-территориальными образованиями разного уровня, между публично-правовыми и хозяйствующими субъектами, между хозяйствующими субъектами и народом, а также между самими хозяйствующими субъектами, выступающими одновременно и носителями политического интереса¹.

В механизме правового регулирования финансовых отношений необходимо учитывать влияние положений Конституции РФ на текущее финансовое законодательство и в целом на финансовое право (его конституционализацию). Конституционализация правового регулирования финансовых отношений создаст ситуацию, при которой публичные имущественные отношения подвергаются воздействию со стороны как конституционного, так и финансового права. Влияние Конституции РФ на регулирование финансовых отношений может проявляться в нескольких аспектах.

Во-первых, наиболее значимые публичные финансовые отношения имеют прямое закрепление в Конституции РФ и регулируются посредством реализации механизма прямого действия ее норм. Воздействие конституционного права на финансовое осуществляется на всех стадиях механизма правового регулирования публичных имущественных отношений и различными способами. Влияние Конституции РФ на финансовое право начинает проявляться со стадии законотворчества и затем отчетливо прослеживается на правоприменительной и правореализационной стадиях.

Во-вторых, конституционное влияние на финансовое право проявляется в том, что финансовое законодательство регулирует соответствующий круг общественных отношений в строгом соответствии с положениями Конституции РФ и под конституционным контролем. Ряд конституционных норм и принципов воспроизводят нормы финансового права и, с другой стороны, нормы финансового законодательства в необходимых случаях воспроизводят конституционные положения. Например, положения о денежной единице Российской Федерации и эмиссионных полномочиях Центрального банка РФ детально регламентируются Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; нормы НК РФ, устанавливающие налоговую обязанность и регламентирующие

¹ См.: *Бондарь Н. С.* Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М., 2006. С. 39.

процедуры ее исполнения, основаны на ст. 57 Конституции РФ, закрепляющей обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы.

Возможность судебного конституционного контроля основана на том, что в Конституции РФ 1993 г. впервые появились такие понятия, как финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральный бюджет, налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, свободное перемещение финансовых средств, финансовая самостоятельность органов местного самоуправления, добровольность государственных займов и т. д. Эти понятия являются основой финансового права и в силу своей значимости обозначены в Конституции РФ.

В-третьих, положения Конституции РФ могут быть одним из способов преодоления конкуренции правовых норм и разрешения юридических конфликтов. В сфере регулирования финансовых отношений конституционные нормы и принципы неоднократно использовались при отграничении финансового права от иных отраслей. Практическая реализация данного вида конституционализации осуществляется Конституционным Судом РФ¹.

Конституционные основы финансовой деятельности подразделяются на политико-правовые, экономико-правовые и организационно-правовые.

Политико-правовые принципы финансовой деятельности закрепляются посредством установления Конституцией РФ раз-

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П по делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» // ВКС РФ. 1996. № 5; Постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 11 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5211; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 г., на 2004 г. и на 2005 г. и постановления Правительства РФ «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ч. II. Ст. 3199.

деления государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10), утверждения того, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1). В этой связи конституционными основами финансовой деятельности в России следует считать федерализм, законность, демократизм, разделение властей, публичность, гласность, равноправие субъектов РФ и др.

Экономико-правовые основы финансовых отношений базируются на принципах единства экономического пространства (ч. 1 ст. 8), закрепленном в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ, и запрета установления препятствий для свободного перемещения товаров, работ, услуг и финансовых ресурсов (ст. 74), закрепленном в гл. 3 «Федеративное устройство». Подобный «двойной» фундамент свидетельствует об огромной значимости экономических основ финансовой деятельности государства, ибо эти постулаты рассматриваются одновременно в качестве правовой базы и гарантии федеративного устройства России.

Организационно-правовые принципы финансовой деятельности, определяющие организационную структуру власти и местного самоуправления, в Конституции РФ закреплены в виде разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также разграничения компетенции между органами власти федерального, регионального и муниципального уровней (ст. 12, 71—73, 130—133). В данную группу включаются и конституционные нормы, определяющие основные начала деятельности государственных органов в финансовой сфере: ч. 5 ст. 101 — образование палатами Федерального Собрания РФ Счетной палаты РФ; ч. 3 ст. 104 — обязательность заключения Правительства РФ по законопроектам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и по другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета; ст. 106 — обязательность рассмотрения в Совете Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ч. 1 ст. 114 — компетенция Правительства РФ по разработке и представлению Государственной Думе федерального бюджета, обеспечению его исполнения, а также по предоставлению Го-

сударственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета и др.

Направляющее воздействие Конституции РФ на финансовые отношения осуществляется как принципами-законоположениями (т. е. нормами, содержащими в себе только некоторую общую идею), так и принципами-нормами (т. е. нормами, не требующими принятия специальных законов).

Конституция РФ содержит концентрированное нормативное выражение финансово-правовых начал. Высшая юридическая сила Конституции РФ предопределяет условия эффективности ее воздействия на финансовое законодательство. Предназначение Конституции РФ как основного правового акта обуславливает определение ею главных задач и основных направлений финансовой деятельности государства. Конкретизация правового регулирования финансовых отношений осуществляется иными источниками финансового права, целиком специализирующимися на регулировании отношений по аккумулированию, распределению и использованию государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных денежных фондов.

Конституционные основы оказывают влияние на всю правовую систему, но в особенности на законодательство. Конституционные нормы устанавливают и прямо обозначают источники права, система которых отражается и в финансовом праве: федеральные конституционные законы (ч. 5 ст. 66 и др.); федеральные законы (ч. 2 ст. 76 и др.); указы и распоряжения Президента РФ (ч. 1 ст. 90); постановления Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 101, ч. 2, 3 ст. 102); регламенты палат Федерального Собрания РФ (ч. 4 ст. 101); постановления и распоряжения Правительства РФ (ч. 1 ст. 115); конституции (уставы) и законодательство субъектов РФ (ч. 2 ст. 5, ст. 66, 72, 76, 85, 125); Федеративный договор и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11, ст. 125), а также решения органов местного самоуправления.

Финансовое право относится к некодифицированным отраслям права. Однако бюджетное и налоговое право имеют собственные кодифицированные источники — Бюджетный и Налоговый кодексы. Предпосылки кодификации бюджетного и налогового законодательства складывались объективно и обусловлены процессом развития и расширения сферы финансовой деятельности государства, усложнением способов правового воздействия на бюджетные и налоговые отношения. После принятия Конституции РФ 1993 г. существенно возросло

правотворчество субъектов РФ, в результате чего произошло количественное увеличение бюджетного и налогового законодательства, возникли противоречия между федеральными и региональными нормативными правовыми актами, появились диспропорции в соотношении формы правового регулирования и сферы охватываемых финансовых отношений (например, большинство вопросов межбюджетных отношений регулировалось указами Президента РФ). Одновременно происходило повышение роли государства в экономической жизни общества, особенно в финансовой сфере. Таким образом, актуализировалась проблема кодификации бюджетных и налоговых отношений — наиболее значимых и объемных по своему содержанию финансовых отношений.

Особое место в системе источников финансового права, регулирующих финансовую деятельность, занимают договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Наличие подобного способа правового регулирования финансовых отношений можно объяснить наличием политического фактора, сопровождающего процесс становления федерализма в России. Другими условиями следует считать «запаздывание» принятия федеральных законов по предметам совместного ведения в финансовой сфере, а также отсутствие в ст. 71 Конституции РФ единых подходов к группировке сфер общественных отношений. Положительной стороной подобных договоров можно считать удобство и эффективность в установлении внутригосударственных связей, наиболее полный учет особенностей и потребностей в финансовых ресурсах каждого субъекта РФ. Отрицательной стороной является отсутствие единого правового регулирования в сфере «договорного права», в результате чего происходит усиление асимметричности Российской Федерации, возрастает опасность ее трансформации в договорную федерацию или конфедерацию. В современных условиях наиболее ярко высвечивается проблема несоответствия договоров между Российской Федерацией и ее субъектами Конституции РФ.

В систему источников финансового права включаются также и подзаконные нормативные правовые акты. Например, Президентом РФ издан Указ от 11 января 2007 г. № 26 «О совершенствовании государственного регулирования ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации драгоценных металлов и драгоценных камней»¹, Правительством РФ приня-

¹ СЗ РФ. 2007. № 3. Ст. 430.

то постановление от 23 января 2008 г. № 21 «О внесении изменения в Генеральные условия эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций»¹, Минфином России издан приказ от 28 января 2008 г. № 17н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации...»², Центральным банком РФ издан приказ от 14 февраля 2008 г. № ОД-101 «О предоставлении Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных активами»³, Росфиннадзором издан приказ от 18 января 2008 г. № 5 «О закреплении в 2008 году полномочий администратора доходов федерального бюджета за территориальными органами Федеральной службы финансово-бюджетного надзора»⁴ и т. д. Сложный характер финансовой деятельности государства обуславливает принятие органами исполнительной власти совместных подзаконных нормативных правовых актов. Так, издан совместный приказ Генпрокуратуры РФ, ФСБ России, МВД России, МЧС России, ГТК России от 4 апреля 2003 г. «Об утверждении порядка взаимодействия налоговых и правоохранительных органов по противодействию неправомерному возмещению налога на добавленную стоимость из федерального бюджета в отношении товаров, вывозимых за пределы таможенной территории Российской Федерации»⁵.

В сфере финансовой деятельности Российской Федерации подзаконные правовые акты имеют важное значение, поскольку, как свидетельствуют приведенные примеры, они устанавливают механизм реализации федерального финансового законодательства, оперативно регулируют финансовые отношения, определяют правовые ориентиры и вводят нормативно-правовые основы для издания иных правовых актов в финансовой сфере.

Значительное место в системе источников финансового права занимают нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Нормативные финансово-правовые акты субъектов РФ по форме выражения аналогичны федеральным, поскольку правовая система субъекта РФ производна и является составной ча-

¹ СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 273.

² Финансовая газета. 2008. 6 марта.

³ Вестник Банка России. 2008. № 9.

⁴ Документ не опубликован. Содержится в справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

⁵ Экономика и жизнь. 2003. № 18.

стью правовой системы России в целом. Конституционно-правовой статус субъектов РФ наделяет их законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ правом в пределах своей компетенции принимать законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие нормы финансового права. В субъектах РФ финансовое законодательство развивается весьма стремительно и финансово-правовые нормы получают свое закрепление как в учредительных, так и в специализированных законах и иных нормативных правовых актах.

Правотворчество субъектов РФ и муниципальных образований в финансовой сфере предварительно санкционируется федеральными государственными органами. Однако это не говорит о малозначимости региональных и муниципальных источников финансового права, поскольку у субъектов РФ и муниципальных образований есть собственная финансовая компетенция, которая закреплена в актах региональных и местных органов, обладающих в этой сфере высшей юридической силой. Поэтому финансово-правовые нормы, создаваемые органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в пределах соответствующей компетенции, обладают общеобязательностью и гарантируются властью Российской Федерации, т. е. обладают свойствами правовых норм. Правовые акты, содержащие такие нормы и регулирующие вопросы финансовой деятельности, в полной мере относятся к нормативным правовым и включаются в российскую правовую систему.

Региональное и муниципальное правотворчество по финансовым вопросам осуществляется различными методами. Анализ Конституции РФ, НК РФ, БК РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет сделать вывод, что в финансовой сфере государство санкционировало региональное и муниципальное правотворчество только относительно регулятивных норм. Охранительные нормы, содержащие меры государственного принуждения к нарушителям финансового законодательства, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления создавать не вправе.

Во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях принятие нормативных правовых актов по вопросам финансовой деятельности осуществляется по усложненной процедуре: как правило, рассмотрение проектов финансовых нормативных правовых актов представительным органом возможно только

при наличии заключения исполнительного органа или согласия главы администрации.

В качестве источников финансового права эти нормативные правовые акты имеют следующие характерные признаки: обязательное соответствие федеральному законодательству; пространственная ограниченность их юридической силы (действуют только в границах соответствующего субъекта РФ или муниципального образования); обязательность для исполнения всеми органами власти, гражданами, предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными в границах соответствующего субъекта РФ или муниципального образования; в некоторых случаях существует необходимость регистрации федеральным органом государственной власти (Министерством юстиции РФ); возможность со стороны субъектов финансового права обжалования в судебном порядке или опротестования в порядке прокурорского надзора.

Отношения, складывающиеся в сфере публичной финансовой деятельности, регулируются и локальными нормативными правовыми актами, содержащими финансово-правовые нормы. Таковыми, например, являются уставы и решения ученых советов государственных высших учебных заведений в части, устанавливающей порядок финансовой деятельности конкретного вуза.

Необходимо отметить, что в систему источников финансового права включаются не только законы и подзаконные акты как созданные государством типовые правовые формы. В системе российского законодательства различные нормативные правовые акты не в одинаковой степени являются источниками финансового права. Как было показано выше, некоторые из них входят в круг финансово-правовых источников в полном объеме, в то время как другие содержат только отдельные нормы, направленные на регулирование публичных финансовых отношений. Например, нормы финансового права содержат Закон РФ «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ)¹, Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»². В число источников финансового права включаются только отдельные финансовые нормы, а не правовые акты в целом. Подобные «нефинансовые» нормативные правовые акты служат источниками иных отраслей права.

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

² СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

Одновременно отдельные нормы, содержащиеся в источниках финансового права, могут входить в состав источников других отраслей права. В частности, п. 4 ст. 108 НК РФ содержит норму о возможности привлечения должностных лиц при наличии соответствующих оснований к административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации.

Наличие системы правовых источников, их соподчиненность и согласованность свидетельствуют о самостоятельности отрасли финансового права в системе российского права.

§ 5. Финансовое право и финансовая политика государства

Публичная финансовая деятельность, с одной стороны, носит юридический характер, с другой — связана с государственным управлением. Таким образом, финансовая политика становится объектом правового регулирования.

На основе анализа Конституции РФ можно выделить ряд юридических признаков, характеризующих государственное устройство России, важнейшим из которых является единство финансовой политики на всех уровнях Российской Федерации и субъектов РФ с учетом особенностей и традиций муниципальных образований.

Реальная политико-правовая жизнь свидетельствует о тесной, почти неразрывной связи финансовых отношений и политики, поэтому и необходима финансово-правовая политика как оптимальная модель их взаимодействия. Однако финансовое право более нейтрально по своей сути и выражает (по крайней мере должно выражать) интересы всего общества. Финансово-правовая политика служит интересам постоянно сменяющихся политических сил, региональным элитам, отдельным правящим партиям, оппозициям, фракциям и т. д.; в финансово-правовой политике особенно ярко прослеживается субъективизм, стремление удовлетворить интересы отдельных регионов или властных структур.

Финансово-правовой политике государства присущ наиболее высокий уровень обобщения, что сказывается на ее содержании. Сферой такого обобщения выступает совокупность предмета финансового права во всем его многообразии и происходящих политических процессов.

С точки зрения финансово-правовой политики финансовое право предстает как *системная совокупность норм*, помогающих решать возникающие конфликты в финансовой сфере или ус-

танавливать новые правила поведения в процессе осуществления публичной финансовой деятельности. В любом случае финансово-правовая политика выступает одним из средств управления финансовыми средствами в целях осуществления или поддержания политической власти.

Таким образом, финансово-правовая политика имеет двойственную природу, поскольку, с одной стороны, представляет собой часть общегосударственной политики, имеющей правовое оформление, а с другой стороны — это финансовое право, применяемое в качестве политического средства аккумуляции, распределения и использования государственных денежных средств.

По своей сущности финансово-правовая политика представляет собой деятельность, в основе которой лежат разработка и реализация юридически оформленных идей, принципов или перспектив финансового развития государства.

Следовательно, финансово-правовая политика — это основанная на правовых нормах публичная деятельность субъектов финансового права и политической власти по созданию оптимального механизма финансово-правового регулирования в целях планомерного аккумуляции, распределения и использования денежных фондов общего значения, а также деятельность стратегического характера, направленная на совершенствование финансовых отношений в целях установления баланса сфер влияния различных общественных (социальных) регуляторов.

Финансово-правовую политику государства наиболее рационально рассматривать через его финансовую деятельность, связанную с использованием финансов как одного из основных механизмов (рычагов) публичной власти.

В правовой политике федеративного государства вообще, а в финансовой особенно, заключен интересный парадокс, состоящий в том, что федеральный центр, проводя эту политику, должен ограничивать пределы своей власти, устанавливая для себя необходимый предел свободы действий. Осуществление в России разумной финансово-правовой политики позволяет определить законодательные границы финансовой самостоятельности субъектов РФ, не разрушающей само государство, и одновременно уровень централизации финансовых средств, необходимый для решения общефедеральных задач.

В финансовых отношениях политика формируется и осуществляется преимущественно государством в лице его органов. Однако в Российской Федерации институты гражданского общества, в частности формы прямой демократии, играют незна-

чительную роль в политико-правовых процессах финансовой сферы, а референдум, обоснованно считающийся квинтэссенцией политики и права, в финансовом законотворчестве применяется редко.

Среди субъектов финансово-правовой политики выделяются органы, формирующие эту политику, и органы, ее реализующие. Согласно Конституции РФ основные ориентиры внешней и внутренней политики государства (к числу которых относится и финансовая политика) формируются Президентом РФ, реализация же финансовой политики отнесена к ведению Правительства РФ. Особенно четко данное подразделение субъектов прослеживается в бюджетном процессе: составление и исполнение бюджета законодательством отнесено к полномочиям органов исполнительной власти, а рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджета — к полномочиям представительных органов власти.

Таким образом, в зависимости от субъектов ее осуществления правомерно выделить финансово-правовую политику Российской Федерации как единого суверенного государства, субъектов РФ и муниципальных образований, а также финансово-правовую политику представительных органов власти и исполнительных органов власти. Учитывая особое положение Президента РФ, следует специально выделить его полномочия в области проведения финансово-правовой политики. Здесь, например, можно отметить право Президента РФ представлять Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ, ставить перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ (п. «б» ст. 83 Конституции РФ); подписывать и обнародовать федеральные законы (п. «д» ст. 84); издавать указы и распоряжения (ч. 1 ст. 90).

Действия субъектов финансово-правовой политики имеют определенную цель, обуславливающую необходимость бюджетной деятельности. Такой целью можно считать обеспечение финансовыми ресурсами социально-экономического и политического развития каждого муниципального образования, субъекта РФ и Российской Федерации в целом. Следовательно, основное направление деятельности субъектов финансово-правовой политики совпадает с главной целью существования государства и представляет собой в конечном итоге создание условий для наделения каждого члена общества достаточными средствами для повседневной жизнедеятельности.

В современных условиях развития Российской Федерации особенно актуальным является вопрос о согласованности действий всех субъектов финансово-правовой политики.

Финансовая политика на основе юридических (правовых) средств отражает требования объективных закономерностей, тенденций развития и совершенствования финансовой деятельности государства. Учитывая сущность финансово-правовой политики, можно отметить, что она базируется на принципах финансового права, но имеющих политическую ориентацию. Финансово-правовые исходные начала отражают объективные связи, закономерности развития финансовой деятельности государства, в результате чего становятся качественными характеристиками этой отрасли российского права.

Особенность принципов финансово-правовой политики состоит в том, что они уже выходят за рамки специально-юридических (тем более отраслевых) и становятся публичными, т. е. значимыми для всего общества. Публичность принципов финансово-правовой политики обусловлена и факторами финансовой деятельности государства.

Политические процессы, происходящие в публичных имущественных отношениях, имеют большое значение для создания, движения правовых норм или их отмены, поскольку государство осуществляет правовое регулирование с учетом потребностей финансовой жизни общества. Следовательно, составными частями финансово-правовой политики объективно являются и элементы механизма финансово-правового регулирования. Поскольку вся правовая политика призвана быть рациональной, созидательной, то следует говорить о финансово-правовой политике как деятельности государства по созданию эффективного механизма финансово-правового регулирования. Учитывая важную конструктивную роль бюджетных отношений в составе предмета финансового права, представляется возможным отдать бюджетно-правовой политике ведущую роль в механизме финансово-правового регулирования. Именно бюджетно-правовая политика в силу неразрывной взаимосвязи права, политики и экономики придает динамику механизму финансово-правового регулирования, конкретизирует, направляет его и определяет пути совершенствования.

Одной из основных задач правовой политики государства является постановка и определение приоритетов финансовой деятельности. Фундаментом приоритетных направлений финансово-правовой политики служат задачи общегосударственной политики, решение которых осуществляется с использова-

нием правовых механизмов. Примечательно, что приоритеты финансово-правовой политики отражают проблемы политики государства не только в финансовых отношениях, но и в области реализации конституционных принципов правового, демократического государства.

Приоритетами финансово-правовой политики также следует считать задачи и проблемы финансовой деятельности государства, требующие своего решения с использованием политико-правовых средств в целях совершенствования механизма финансово-правового регулирования. В зависимости от времени реализации приоритеты могут быть краткосрочными и долгосрочными.

В настоящее время, когда происходит процесс формирования финансово-правовой политики, основными ее приоритетами являются: разработка и принятие на законодательном уровне концепции финансово-правовой политики государства; оптимизация механизма финансово-правового регулирования; строгое соблюдение норм финансового права, особенно определяющих стратегию реформирования финансовых отношений; применение в финансовой политике государства правовых институтов, ее ориентация на принципы финансового права; научная разработка основ и важнейших категорий финансово-правовой политики.

Таким образом, сущность финансово-правовой политики заключается в использовании правовых средств как наиболее эффективных и приемлемых способов организации финансовой деятельности государства.

Глава 4. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

§ 1. Общая характеристика и виды финансово-правовых норм

Финансовое право представляет собой сложную и многообразную систему финансово-правовых норм. Финансово-правовая норма — это простейший элемент, «клеточка» финансового права, которая обладает всеми общими чертами правовой нормы, но имеет и характерные особенности. Каждой финансово-правовой норме присущи следующие общие признаки нормы права:

она содержится в нормативных правовых актах и иных источниках, принимаемых компетентными органами государства, органами местного самоуправления или должностными лицами;

она имеет общеобязательный характер;

она обеспечена принудительной силой государства.

Одновременно финансово-правовая норма выступает относительно самостоятельным, целостным явлением, которое имеет собственное, только ей присущее содержание, свои специфические признаки, совокупность образующих ее элементов.

Характерные черты финансово-правовой нормы проявляются в сущности регулируемых ею отношений, т. е. отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Предназначение нормы финансового права для функционирования в процессе аккумулирования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов обуславливает ее особенности, проявляющиеся:

а) в ее содержании;

б) в характере установленных в ней предписаний;

в) в мерах ответственности за нарушение предусмотренных в ней правил;

г) в способах защиты прав участников финансовых отношений.

Содержание нормы финансового права составляют:

предписание о том, как следует действовать субъектам, вступающим в конкретное финансовое правоотношение, закрепленное этой нормой;

условия, при которых норма финансового права действует; само правило поведения;

санкции, применяемые государством к нарушителям финансового законодательства.

В качестве конкретного правила поведения норма финансового права должна не только содержать, но и детализировать указанные параметры.

Характерная особенность содержания финансово-правовой нормы состоит в том, что она отражает наиболее важные, существенные признаки, которые неизбежно присутствуют, повторяются во всех конкретных финансовых правоотношениях, возникающих на ее основе. Благодаря этому финансово-правовая норма и приобретает способность быть регулятором публичных финансовых отношений.

Норма финансового права представляет собой своеобразный каркас (эталон, модель) общественных отношений в сфере финансов, характеризует их наиболее устойчивые, типичные черты. В финансовых правоотношениях устойчивые, типичные признаки финансовых отношений могут конкретизироваться и дополняться специфическими индивидуальными признаками финансов или субъектов финансового права. При этом особенные признаки могут оказывать значительное влияние на возникновение, изменение или прекращение конкретного финансового правоотношения. Однако любое финансовое правоотношение, каким бы специфическим оно ни было, может возникнуть и существовать при одном обязательном условии — финансовое правоотношение должно полностью соответствовать всем требованиям, общим типичным признакам, закрепленным соответствующей нормой финансового права. Несоблюдение каких-либо требований финансово-правовой нормы неизбежно повлечет различные негативные последствия: от отказа государства в защите прав и законных интересов участников финансовых отношений до признания подобного финансового правоотношения правонарушением и применения к виновным финансово-правовых санкций.

Свойство финансово-правовой нормы отражать наиболее устойчивые, главенствующие и специфические черты финансовых отношений возникает не само собой, а является результатом научной и нормотворческой деятельности. В общественной жизни редко складываются публичные финансовые отношения, которые только после их возникновения будут урегулированы правовыми нормами. Как правило, государство или муниципальное образование своим властным велением вызывает к жизни необходимые публичные финансовые отношения и придает им адекватные внешние формы. Необходимость государственного и муниципального нормотворчества в финансовой сфере обусловлена закономерностями объективного развития и отражает потребности государства (муниципального образования) в финансовых ресурсах. В целях достижения эффективности финансово-правового регулирования нормы финансового права должны быть материально обоснованы и экономически оправданы.

Таким образом, *финансово-правовая норма — это установленное государством (муниципальным образованием) и обеспеченное мерами государственного принуждения властное предписание, определяющее правило поведения в общественных финансовых от-*

ношениях, возникающих в процессе финансовой деятельности государства или муниципального образования.

Финансово-правовые нормы можно классифицировать по различным основаниям. В зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений выделяют следующие их основные виды:

обязывающие финансово-правовые нормы — нормы, требующие от участников финансовых отношений совершения активных действий: встать на учет в налоговые органы; использовать по целевому назначению бюджетные субвенции; осуществлять ведение кассовых операций и т. д. За неисполнение либо несвоевременное исполнение субъектами финансового права возложенных на них обязанностей со стороны государства применяются различные меры принуждения. Обязывающий характер присущ большинству финансово-правовых норм, что является прямым отражением основного метода финансового права — метода властных предписаний;

запрещающие финансово-правовые нормы — нормы, содержащие категорические требования к участникам финансовых правоотношений не совершать определенные деяния под угрозой применения санкций со стороны государства. Данный вид финансово-правовых норм нацеливает субъектов финансового права на пассивное поведение в виде отказа от совершения запрещенных государством деяний. Так, Центральному банку РФ запрещается осуществлять денежную эмиссию для покрытия бюджетного дефицита. Запрещающие финансово-правовые нормы могут также устанавливать пределы дозволенного поведения субъектов финансового права. Например, юридическим лицам запрещено осуществлять между собой денежные расчеты в наличной форме на сумму более чем 60 тыс. руб. в день; данные действия образуют состав финансового правонарушения и влекут применение финансовых санкций;

уполномочивающие финансово-правовые нормы — нормы, устанавливающие права субъектов финансового права использовать свои субъективные права. Например, субъекты РФ имеют право осуществлять внутренние заимствования. Уполномочивающие нормы не обременены признаком обязательности, они представляют субъектам финансового права возможность самостоятельно определять, в какой ситуации и в каком объеме реализовывать права, предоставленные им финансово-правовой нормой. Отказ субъектов финансового права от использования принадлежащих им прав не влечет применения мер государственного принуждения.

По своему содержанию финансово-правовые нормы могут быть *материальными* и *процессуальными*.

Материальные финансово-правовые нормы закрепляют содержание финансово-правовых отношений, т. е. состав финансовой системы, юридические факты, правовой статус субъектов финансового права, принципы финансового права, виды и объем денежных обязательств юридических и физических лиц перед государством (муниципальным образованием), источники формирования кредитных ресурсов банков, объекты налогообложения, ставки налогов и т. д. Материальные нормы имеют денежное содержание. В качестве примера можно привести ежегодно принимаемые законы (решения) о бюджетах, большинство норм которых являются материальными. Любая материальная норма будет являться регулятором общественных отношений только в случае подключения к такому регулированию соответствующих процедурно-процессуальных предписаний. В противном случае материальная норма выступает только средством информации.

Процессуальные финансово-правовые нормы закрепляют правовые формы финансовой деятельности государства и муниципальных образований — финансовые процедуры, порядок применения и действия финансово-правовых норм, сроки, финансовую юрисдикцию, функции финансово-кредитных органов и т. д. Таковы, например, нормы, содержащиеся в части третьей БК РФ, регулирующие бюджетный процесс. В финансовом праве процессуальные нормы имеют важное значение, поскольку обеспечивают формализованность финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Стремительное развитие финансового законодательства обусловливает значительное увеличение финансово-правовых норм. Так, анализ нормативных правовых актов субъектов РФ свидетельствует о том, что расширение федерального законодательства осуществляется как материальными, так и процессуальными финансово-правовыми нормами. Материальные финансово-правовые нормы в данной ситуации для субъектов РФ и муниципальных образований устанавливают дополнительные (расширительные) права и обязанности, основанные на федеральной норме. Процессуальные финансово-правовые нормы определяют порядок реализации материальной нормы федерального закона, что в условиях федеративного государства наиболее актуально, поскольку позволяет осуществлять финансовую деятельность в рамках единого государства, но с учетом региональных и местных особенностей, традиций.

В финансовом праве нет строгого подразделения на материальную и процессуальную отрасли: большинство финансово-правовых институтов в единстве концентрируют материальные и процессуальные нормы. Однако процессуальные нормы четко обособлены в бюджетном праве; в налоговом праве также можно без труда выделить нормы процедурного характера.

Норма финансового права по своей логической структуре является относительно самостоятельным явлением, имеет собственное содержание, которое определенным образом организовано, соединено в единое целое. Структура финансово-правовой нормы включает три элемента: *гипотезу*, *диспозицию* и *санкцию*. Составные части финансово-правовой нормы и способы их взаимосвязи соответствуют ее назначению как регулятора общественных публичных отношений в финансовой сфере. В своей совокупности элементы финансово-правовой нормы закрепляют все те требования, свойства, которые обеспечивают реальное действие этой «клеточки» права, ее воплощение в конкретные финансовые правоотношения.

§ 2. Финансовые правоотношения: понятие, особенности и классификация

В сфере финансовой деятельности государства и местного самоуправления складываются различные и многообразные социальные взаимоотношения. Финансовые отношения содержат в себе наиболее общие признаки движения (распределения, перераспределения) и соотношения между собой финансовых средств различных уровней. Развитие финансовых отношений объективно требует четкого регулятора, каковым является право. В результате правовой регламентации финансовых отношений государство придает им юридическую формализованность и, таким образом, финансовые отношения приобретают новое качество и особый вид — становятся правовыми. Финансовые отношения обусловлены фактом существования государства, поэтому внешне выражаются в тех формах, которые им определяет государство. В финансовой сфере государство посредством права устанавливает виды доходов бюджетов, порядок установления и взимания налогов, определяет способы использования валютных ценностей и т. д.

В процессе финансовой деятельности государства и местного самоуправления складываются и такие отношения, которые не требуют правового регулирования (например, аналитический учет, подготовительные расчеты проектов бюджетов

и т. п.). Однако названная категория финансовых отношений не определяет сущности финансовой деятельности государства и местного самоуправления, поэтому именно финансовые правоотношения необходимы для осуществления целей в области аккумуляции, распределения и использования публичных финансов.

Финансовое правоотношение представляет собой разновидность правовых отношений, поэтому оно обладает общими признаками любого правоотношения, но имеет и характерные специфические особенности. Общим в финансовых правоотношениях является то, что они возникают, изменяются или прекращаются только на основе правовых норм; индивидуально определены участники каждого конкретного правоотношения; связь между участниками правоотношения выражается через их субъективные права и юридические обязанности; эти правоотношения носят волевой характер; охраняются государством.

Поскольку сфера возникновения всех финансовых отношений — финансовая деятельность государства и муниципальных образований, то специфика этой области общественной жизни обуславливает следующие характерные черты финансовых правоотношений:

во-первых, они возникают и функционируют в процессе планового аккумуляции, распределения и использования государственных или муниципальных денежных фондов;

во-вторых, они являются разновидностью имущественных отношений, носящих публичный характер. Следует отметить, что в ходе осуществления финансовой деятельности возникают и процессуальные (организационные) правоотношения, но они имеют вторичный (производный) характер, ибо обеспечивают движение финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;

в-третьих, финансовые правоотношения требуют обязательного участия государства или муниципального образования в лице компетентных органов или должностных лиц;

в-четвертых, большинство финансовых правоотношений имеют субординационный характер и построены по схеме «власть — подчинение»;

в-пятых, юридическая ответственность недобросовестного участника финансового правоотношения наступает не перед второй стороной, как в большинстве других отраслей права, а непосредственно перед государством.

Указанные черты только в совокупности дают полное представление о финансовом правоотношении.

Финансовые правоотношения представляют собой своеобразный синтез правовых и экономических материй, являясь как бы экономико-правовой категорией. На экономическую природу финансовых правоотношений обращал внимание Е. А. Ровинский, отмечая, что «важнейшая особенность финансовых правоотношений заключается в том, что они являются юридической формой выражения и закрепления финансовых отношений, которые сами, в свою очередь, являются формой определенных экономических отношений»¹. В финансовой деятельности государства и муниципальных образований разновидностью экономических отношений являются отношения по аккумулированию доходных источников в бюджеты, по поводу бюджетного финансирования, отношения в сфере межбюджетного субсидирования и т. п. Развитие федеративных отношений и становление института местного самоуправления обуславливают активное использование имеющихся финансовых инструментов и развитие новых механизмов финансовой деятельности. Следовательно, финансовые правоотношения охватывают совокупность денежных отношений, связанных с аккумулированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства или муниципальных образований в целях материального обеспечения задач и функций конкретной территории.

При отграничении финансового правоотношения от смежных правоотношений (например, от административного, гражданского, конституционного) определяющим признаком является их возникновение в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований и урегулирование нормами права.

Таким образом, *финансовые правоотношения — это являющиеся по сути экономико-правовыми общественные отношения, урегулированные нормами финансового права, имеющие властно-имущественный характер и выражающие публичные интересы.*

Финансовые правоотношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии определенных условий, предусмотренных нормами финансового права. Такими условиями служат юридические факты — конкретные жизненные обстоятельства, при которых только на основе правовой нормы между субъектами финансового права должны сложиться правоотношения.

¹ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 134.

Многообразие видов финансовых правоотношений обуславливает наличие огромного количества жизненных обстоятельств, признаваемых финансовым законодательством в качестве юридических фактов. Наиболее полной и имеющей существенное значение для понимания значимости юридических фактов в процессе планового аккумулирования, распределения и использования государственных (муниципальных) денежных фондов является их классификация по волевому признаку на действия и события.

Юридические факты-действия — это поведение субъектов финансового права, осуществляемое согласно их воле и желаниям. Такое поведение может полностью соответствовать требованиям действующего финансового законодательства либо ему противоречить. В зависимости от степени согласования с финансово-правовыми нормами юридические факты-действия подразделяются на правомерные и неправомерные.

В состав правомерных действий входят юридические акты, юридические поступки и правомерные действия, совершаемые с намерением достичь определенного финансово-правового результата или создающие какой-либо выраженный в материальной форме результат.

Большую часть неправомерных действий составляют финансовые правонарушения, т. е. виновные противоправные действия или бездействие. Неправомерными являются и так называемые объективно-противоправные действия, т. е. акты поведения субъектов финансового права, приводящие к противоправному результату. К названной группе относятся например, случаи неисполнения налогоплательщиком обязательств вследствие действия непреодолимой силы; принятия субъектами РФ финансовых нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству либо содержащих иные правотворческие ошибки, и т. д.

Юридические факты-события представляют собой обстоятельства, порождающие юридически значимые последствия, но не зависящие от воли людей. Например, смерть налогоплательщика прекращает налоговое правоотношение; увечье, полученное сотрудником налоговой службы при исполнении им своих служебных обязанностей, является страховым случаем, т. е. юридическим фактом, лежащим в основе права требования выплаты страхового возмещения, и т. п.

Многообразие финансовых правоотношений предполагает разнообразные способы их классификации.

В зависимости от способов реализации прав финансовые правоотношения подразделяются на *регулятивные* и *охранительные*.

Регулятивные финансовые правоотношения основаны на правомерных действиях участников финансовых правоотношений, составляют основу соблюдения финансовой дисциплины и наиболее часто используются субъектами финансового права в процессе аккумулирования, распределения и использования государственных (муниципальных) денежных фондов. С помощью этого вида финансовых правоотношений обеспечивается реализация регулирующей функции права.

Охранительные финансовые правоотношения возникают вследствие совершения правонарушения и означают правовую связь между государством (муниципальным образованием) в лице компетентного органа или должностного лица и правонарушителем в процессе выявления факта финансового правонарушения, а также применения к нарушителю финансово-правовых санкций. Через действие охранительных финансовых правоотношений реализуется охранительная функция права.

В зависимости от структуры финансовой системы России финансовые правоотношения подразделяются на: *бюджетные; внебюджетные; кредитные; страховые; складывающиеся в сфере финансовой деятельности предприятий.*

В зависимости от характера финансово-правовых норм, лежащих в основе финансовых правоотношений, последние бывают *материальными* и *процессуальными*. Первые возникают на основе материальных норм финансового права и выражают правовой статус субъектов, участвующих в финансовой деятельности государства или муниципальных образований. Процессуальные финансовые правоотношения отражают юридическую форму аккумулирования, распределения и использования государственных (муниципальных) денежных фондов, являются вторичными и гарантирующими (обеспечивающими) относительно материальных правоотношений.

Помимо рассмотренных видов финансовые правоотношения могут быть подразделены: *по структуре их юридического содержания* — на простые и сложные; *по своему объекту* — на имущественные и неимущественные; *по юридическому характеру взаимоотношений участников* — на вертикальные и горизонтальные; *по форме проявления* — на двусторонние и многосторонние и т. д.

Финансовое правоотношение, как и любое иное органически целое образование, имеет свою строго определенную структуру

(состав), т. е. совокупность составляющих его взаимосвязанных элементов: субъект, объект, субъективное право и юридическая обязанность. Все составные части финансового правоотношения направлены на достижение целей финансовой деятельности государства (муниципальных образований) и обусловлены спецификой этой деятельности. Однако каждый отдельный компонент выполняет особые, только ему присущие функции. При отсутствии хотя бы одного из названных элементов становится невозможным наличие и самого финансового правоотношения. Благодаря такому составу финансовое правоотношение оказывается в состоянии выполнить все возлагаемые на него функции в процессе финансовой деятельности государства и местного самоуправления.

Содержание финансового правоотношения как способа реализации норм финансового права в финансовой деятельности выражается в следующих трех функциях:

во-первых, финансовое правоотношение детализирует круг лиц, на которых распространяет свое действие финансово-правовая норма; таким образом в финансовом правоотношении участвуют не абстрактные субъекты, а индивидуально определенные лица;

во-вторых, оно переводит абстрактные права и обязанности в плоскость финансово-правового статуса конкретных субъектов; при этом возможна конкретизация или дополнение состава финансового правоотношения с учетом определенных условий его осуществления (например, финансовая деятельность муниципальных образований осуществляется, в частности, на основе местных традиций и особенностей);

в-третьих, финансовое правоотношение создает конкретные ситуации для реализации мер государственного принуждения и финансово-правовых санкций в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения субъектами своих обязанностей.

§ 3. Субъекты финансового права

Государство, регулируя с помощью юридических норм отношения, складывающиеся в сфере финансовой деятельности, определяет субъектов финансового права. Точное определение субъекта финансового права имеет важное практическое значение, поскольку позволяет выявить круг лиц, которые вступают в финансовые отношения и действия которых влекут юридически значимые последствия. Наличие критериев, позволяющих относить какое-либо физическое или юридическое лицо к субъектам

финансового права, дает возможность установить, какие лица и их действия подпадают под юрисдикцию финансового законодательства. Только такие субъекты могут иметь права и нести обязанности, предусмотренные нормативными финансово-правовыми актами.

Субъектами финансового права являются лица (физические или юридические), государственно-территориальные образования и их органы, за которыми финансовым законодательством признано особое юридическое свойство (качество) правосубъектности, дающее возможность участвовать в различных финансовых правоотношениях.

Приведенное определение содержит основной юридический признак субъекта финансового права — наличие *правосубъектности*, т. е. признаваемой финансовым законодательством способности быть участником конкретных финансовых правоотношений. Понятие «финансовая правосубъектность» включает понятия «финансовая правоспособность» и «финансовая дееспособность». *Финансовая правоспособность* — это способность иметь финансовые права и нести обязанности, предусмотренные нормативными финансово-правовыми актами. *Финансовая дееспособность* — это способность субъекта самостоятельно либо через представителей приобретать, осуществлять, изменять и прекращать финансовые права и обязанности, а также нести ответственность за их неправомерную реализацию.

Субъекты финансового права имеют определенные права и несут обязанности, выполнение и соблюдение которых гарантируют планомерное аккумулирование, распределение и использование государственных (муниципальных) денежных фондов в публичных целях.

Финансовая правосубъектность, таким образом, выступает своеобразным правовым средством включения субъектов финансового права в сферу правового регулирования финансового законодательства и является обязательной предпосылкой финансово-правового статуса.

Финансово-правовой статус — это установленная законодательством совокупность прав и обязанностей физических лиц и организаций, предметов ведения и полномочий государственно-территориальных образований и их органов, непосредственно закрепляемых за конкретными субъектами финансового права.

Понятия «субъект финансового права» и «субъект (участник) финансового правоотношения» имеют разное юридическое содержание. *Субъектом финансового права* является лицо, имеющее потенциальную возможность быть участником финансовых

правоотношений. *Субъектом финансового правоотношения* является индивидуально определенный реальный участник конкретного правоотношения.

Вступая в конкретное финансовое правоотношение, субъект финансового права приобретает новые свойства, становясь субъектом (участником) финансового правоотношения, но не теряет при этом качеств, которыми он обладал до вступления в него. Следовательно, понятие «субъект финансового права» по своему объему больше, чем понятие «субъект (участник) финансового правоотношения». Статус субъекта (участника) финансового правоотношения содержит в себе определенную правовую характеристику, состояние относительно права.

Переход (трансформация) субъекта права в субъекта правоотношения связан с процессом превращения возможности в действительность, показывает диалектическую природу названных понятий и отражает аккумуляцию, распределение и использование государственных (муниципальных) фондов денежных средств. Субъект финансового права становится субъектом (участником) финансового правоотношения посредством воплощения предписаний финансово-правовых норм в жизнь, т. е. путем правореализации. Правореализация — это практическое претворение финансово-правовых норм в правомерные действия (бездействие) участников финансовых правоотношений. Участники конкретных финансовых правоотношений действуют в строгом соответствии с финансовым законодательством, выполняют его требования и в конечном итоге создают рамки (границы) поведения, которые, по мнению государства, наилучшим образом будут отвечать целям и задачам финансовой деятельности.

Реализация норм финансового права заключается в правомерном поведении участников финансовых правоотношений и осуществляется в четырех формах: *соблюдении, использовании, исполнении и правоприменении.*

Соблюдение — это такая форма реализации финансово-правовых норм, при которой субъекты финансового права воздерживаются от запрещенных финансовым правом действий. Например, не препятствуют сотрудникам налоговых органов осуществлять свои профессиональные обязанности.

Использование — осуществление субъектами финансового права предоставленных им субъективных прав в виде дозволенных или правомочий. Дозволения субъект реализует по своему желанию и собственными действиями. Так, органы местного

самоуправления наделены правом эмиссии муниципальных ценных бумаг.

Исполнение представляет собой совершение действий в пользу управомоченного лица. Специфика данной формы реализации норм финансового права состоит в том, что субъект совершает действия, прямо предусмотренные финансово-правовой нормой либо вытекающие из публичного договора, заключенного этим субъектом с другим субъектом. Например, уплата законно установленных налогов и сборов представляет собой исполнение обязанности, предусмотренной ст. 57 Конституции РФ.

Правоприменение осуществляется компетентными органами государства или местного самоуправления и выражается в виде специального решения, устанавливающего на основе финансово-правовых норм права и обязанности участников конкретных правоотношений. Необходимость такой формы реализации норм финансового права обусловлена тем, что государственные органы и органы местного самоуправления не остаются безучастными к процессам аккумулирования, распределения и использования своих фондов денежных средств, а играют ведущую роль в определении круга и статуса субъектов финансового права.

Особенности предмета финансового права обуславливают *классификацию* его субъектов по различным основаниям, наиболее значимыми из которых выступают следующие.

В зависимости от организационно-правового статуса выделяются: общественно-территориальные субъекты (государство в целом — Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования); коллективные субъекты (государственные и общественные организации, органы государственной власти и органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, финансово-промышленные группы и т. д.); индивидуальные субъекты (физические лица, в некоторых случаях — должностные лица).

В зависимости от полноты обладания финансово-правовым статусом выделяются: субъекты с общим финансово-правовым статусом; субъекты с особым финансово-правовым статусом (например, административно-территориальные единицы (населенные пункты), входящие в состав муниципального образования, административно-территориальные образования особого режима — закрытые административно-территориальные образования, свободные экономические зоны).

В современных условиях для осуществления публичной финансовой деятельности особое значение приобретают *общественно-территориальные субъекты*. После оформления какой-либо территории в государство или части государства в государственно-территориальную единицу это образование приобретает возможность иметь органы государственной власти и управления, быть носителем прав и обязанностей, выступать в качестве субъекта права, в том числе и финансового. При этом субъектом права является не просто территория, а определенным образом организованная государственно-территориальная единица, основу которой составляет население. Государство в сфере отношений суверенитета и собственности выступает как единая система органов, выполняющих большинство его правомочий в сфере финансовой деятельности. Данное обстоятельство дает основания считать государство особым субъектом финансового права. Однако подобная отличительная черта проявляется не во всех финансовых отношениях, а только в тех, где Российской Федерации противостоит другое государственно-территориальное образование или где государство аккумулирует право на имущество. Названные признаки образуют состав особой финансовой правосубъектности государства, которая наиболее отчетливо проявляется в сферах бюджетной и кредитной деятельности.

Применительно к финансовому праву государство в целом является субъектом в отношении:

- материальных и процессуальных бюджетных прав;
- установления федеральных налогов и сборов;
- взимания налогов;
- возврата и ответственности за излишне взысканные налоги и сборы;
- государственного кредита;
- денежной эмиссии;
- валютного регулирования.

Таким образом, Российская Федерация выступает в качестве суверена и казны, причем применительно к различным сферам финансовой деятельности эти критерии присутствуют как в совокупности (например, в бюджетном праве), так и отдельно (например, в отношении денежной эмиссии или государственного кредита).

Российское государство — субъект финансового права не только в целом, но и в качестве субъектов РФ, через которые также реализуется суверенитет Российской Федерации. Субъекты РФ являются субъектами финансового права также в бюд-

жетных отношениях, в отношениях по установлению и взиманию региональных налогов и сборов, а также в отношениях по поводу государственного кредита.

Следующий общественно-территориальный субъект финансового права — муниципальные образования. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет муниципальное образование как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородскую территорию города федерального значения (ст. 2). Особый правовой статус муниципальных образований проявляется в том, что именно к ведению муниципальных образований относятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. В своей совокупности они составляют предметы ведения местного самоуправления, для реализации которых ему необходимо осуществлять финансовую деятельность, т. е. быть субъектом финансового права.

В соответствии с названным Федеральным законом, БК РФ и НК РФ муниципальное образование является субъектом финансового права относительно муниципальной бюджетной деятельности; введения местных налогов и сборов; выпуска муниципальных займов; финансовой деятельности муниципальных предприятий. Права и обязанности муниципальных образований как субъектов финансового права от их имени реализуют соответствующие органы местного самоуправления либо непосредственно население муниципального образования.

Характерная особенность финансово-правового статуса общественно-территориальных образований — слияние прав и обязанностей. Наиболее четко неотделимость финансовых прав от обязанностей, а также обязательность (императив) осуществления финансовых полномочий выделяются в бюджетном праве. Вместе с тем анализ современных тенденций реформирования финансового законодательства свидетельствует о разделении (в необходимых случаях) прав и обязанностей в сфере финансовой деятельности.

Коллективными субъектами финансового права выступают представительные (законодательные) органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия, учреждения, организации, предприятия и организации негосударственной формы собственности.

Среди коллективных субъектов выделяется круг участников, присутствие которых в финансовых правоотношениях обязательно. Императив участия в финансовой деятельности относится к органам государственной власти и органам местного самоуправления. Посредством участия государственных и муниципальных органов в процессах аккумуляирования, распределения и использования фондов денежных средств осуществляется реализация публичной финансовой деятельности. В силу этого государственные органы подразделяются на *имеющие общую компетенцию* и обладающие *специальными финансово-правовыми полномочиями*.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют финансовую компетенцию государства на основе разграничения полномочий в соответствии с принципом разделения властей. Поэтому субъектами финансового права выступают как представительные (законодательные), так и исполнительные органы. Названная особенность отличает финансовое право от других отраслей права, субъектами которых являются органы государственной власти какой-либо одной ветви власти (например, административное право) либо только органы местного самоуправления (муниципальное право).

После признания Конституцией РФ 1993 г. местного самоуправления в качестве способа организации власти на местах (ст. 12) особым субъектом финансового права стали органы местного самоуправления, которые имеют собственную компетенцию. Основополагающее значение для развития местного самоуправления имеет компетенция в области муниципального бюджета, местных налогов, муниципальных кредитов, организации финансовой деятельности муниципальных предприятий. Конституция РФ (ст. 12, 132) гарантирует органам местного самоуправления самостоятельность в решении финансовых вопросов.

Финансово-правовой статус государственных органов и органов местного самоуправления ограничен их компетенцией. Содержание финансово-правового статуса таких субъектов составляют права и обязанности, прямо указанные в законодательстве. Решения и действия государственных и муниципальных органов, принятые и осуществленные в рамках дозволенного, обязательны для всех иных субъектов финансового права. Выход государственного органа или органа местного самоуправления за пределы своей финансовой компетенции, равно как и ее неосуществление в надлежащем объеме, всегда являет-

ся неправомерным, противозаконным деянием (действием или бездействием).

Большой круг коллективных субъектов финансового права представляют предприятия, учреждения и организации. Существенное влияние на финансово-правовой статус предприятий оказывает их форма собственности — государственные и муниципальные предприятия участвуют на всех стадиях публичной финансовой деятельности, в то время как иные предприятия (негосударственной формы собственности) в большей степени связаны только с процессом аккумуляции денежных средств в доход государства.

Правовой статус государственных и муниципальных унитарных предприятий установлен Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹. Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных создаются только государственные и муниципальные предприятия, которые бывают двух видов: унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, — федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта РФ, муниципальное предприятие; унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, — федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта РФ, муниципальное казенное предприятие.

Особенность финансово-правового статуса государственных и муниципальных предприятий заключается в том, что имущество (в том числе и финансы) унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию. Права собственника относительно имущества государственных или муниципальных предприятий осуществляют органы государственной власти или органы местного самоуправления. Вместе с тем унитарное предприятие может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные права. Как субъекты финансового права государственные и муниципальные предприятия имеют, например, права по открытию банковских счетов на территории Российской Федерации и за ее пределами, формированию фондов денежных средств, распоряжению оставшейся прибылью. В число финансово-правовых обязанностей унитарных и казен-

¹ СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

ных предприятий входят ведение самостоятельного баланса, уплата причитающихся налогов и иных обязательных платежей, перечисление в бюджет определенной части прибыли, формирование резервного фонда денежных средств и т. д.

Среди коллективных субъектов финансового права особым правовым статусом обладают малые предприятия, поскольку вступают в финансовые правоотношения с публичными субъектами на особых (как правило, льготных) условиях. Так, приоритетным направлением государственной финансовой политики считается развитие льготного кредитования субъектов малого бизнеса¹; малые предприятия уплачивают налоги по упрощенной системе; в малых предприятиях применяется ускоренный порядок начисления амортизации²; аудит финансовой деятельности малых предприятий осуществляется по особым правилам (стандартам)³.

В определенных финансовым законодательством правоотношениях обязанности предприятий могут исполняться их обособленными подразделениями. Так, ст. 19 НК РФ предоставляет возможность филиалом, другим обособленным подразделениям предприятий выполнять по месту своего нахождения налоговые обязательства учредителей.

Самостоятельными субъектами финансового права, относящимися к разновидности коллективных, являются учреждения и организации. Для названной группы субъектов основными целями деятельности является выполнение государственных или муниципальных функций. Согласно Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴ некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных,

¹ См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; Постановление Правительства РФ от 26 октября 2000 г. № 811 «О финансировании Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» // СЗ РФ. 2000. № 44. Ст. 4388.

² См.: Письмо Государственной налоговой службы РФ от 8 мая 1997 г. № 13-0-16/122 «О начислении ускоренной амортизации в малых (и приравненных к ним) предприятиях» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1997. № 7.

³ См.: Правило (стандарт) аудиторской деятельности «Особенности аудита малых экономических субъектов» // Аудиторские ведомости. 2000. № 12.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов физических и юридических лиц, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Финансовая деятельность учреждений и организаций не предназначена для извлечения прибыли и распределения ее между участниками, поэтому выполнение публичных функций влечет финансирование их деятельности из соответствующего бюджета. Например, в соответствии с Законом РФ «Об образовании» образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными и негосударственными. Следовательно, деятельность образовательного учреждения финансируется его учредителем на основе государственных и местных нормативов, определяемых в расчете на одного обучающегося. Федеральные нормативы финансирования образовательных учреждений ежегодно устанавливаются федеральным законом, принимаемым одновременно с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В зависимости от характера выполняемых государственных функций финансовая деятельность некоторых учреждений имеет особенности. Так, на основании Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»¹ финансовое обеспечение уголовно-исполнительной системы, прав, социальных гарантий ее сотрудникам является расходным обязательством Российской Федерации. Доходы от производственной деятельности учреждений, исполняющих наказания, и прибыль предприятий учреждений, исполняющих наказания, после уплаты обязательных платежей в соответствующие бюджеты расходуются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (ст. 9). Финансирование уголовно-исполнительной системы осуществляется целевым назначением с указанием отдельной строкой в федеральном бюджете на основе нормативов, утвержденных Правительством РФ. Выделение средств на развитие и укрепление уголовно-исполнительной системы осуществляется на основе федеральных программ. Вместе с тем финансирование учреждений и органов, исполняющих уголов-

¹ ВВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

ные наказания, из федерального бюджета не препятствует законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления увеличивать за счет средств бюджетов субъектов РФ или муниципальных бюджетов расходы на содержание этих учреждений и органов.

Бюджетное финансирование государственных учреждений не всегда оказывается достаточным, в то время как отдельными учреждениями могут оказываться конкурентоспособные услуги. Поэтому в настоящее время к элементам финансово-правового статуса государственных и муниципальных организаций и учреждений добавились права на осуществление внебюджетной финансовой деятельности. Коммерческая деятельность учреждений осуществляется в рамках, определенных законодательством и договорами с учредителями. В частности, Закон РФ «Об образовании» предоставляет право образовательным учреждениям независимо от организационно-правовой формы привлекать дополнительные финансовые, в том числе валютные, средства за счет предоставления платных дополнительных образовательных услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и иностранных юридических лиц. Как правило, федеральное законодательство оговаривает цели направления внебюджетных денежных средств, полученных государственными и муниципальными организациями и учреждениями.

В системе коллективных субъектов финансового права интересной особенностью обладают аудиторские организации, проводящие обязательный аудит. Общий правовой статус аудиторских организаций определен Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»¹. Финансово-правовой статус аудиторская организация приобретает в том случае, если она выступает контрольным органом по осуществлению обязательного аудита, поскольку именно этот вид аудита относится к финансовому регулированию и имеет публично-правовой характер, так как направлен на защиту публичных интересов и на обеспечение достоверности официального бухгалтерского учета. Специфику финансово-правового статуса аудиторских организаций отметил Конституционный Суд РФ, указав, что «проводящее обязательный аудит юридическое лицо заключает договор об оказании аудиторских услуг в качестве

¹ СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. I. Ст. 3422.

корпорации частного права, т. е. в рамках предпринимательской деятельности; вместе с тем такое юридическое лицо имеет особый статус: оно создается специально и исключительно для осуществления аудиторской деятельности, не может заниматься никакой иной предпринимательской деятельностью и, осуществляя обязательный аудит, по сути, выполняет публичную функцию, поскольку уже не частный, а публичный интерес лежит в основе этого процесса»¹.

Развитие рыночной экономики, а также принцип социальной направленности публичной финансовой деятельности обуславливают наличие *индивидуальных субъектов* финансового права. Индивидуальными субъектами являются физические лица — граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Особенностью финансово-правового статуса физического лица можно считать отсутствие обязательного учета возрастного критерия его дееспособности. Например, на правовой статус налогоплательщика возраст вообще не оказывает влияния, поскольку обязанность по уплате налога возникает в момент приобретения объекта налогообложения. За несовершеннолетних детей налоговую обязанность будут выполнять их законные представители — родители.

Возрастной критерий дееспособности физического лица подлежит обязательному учету в охранительных финансовых правоотношениях, т. е. при установлении субъекта финансового правонарушения и привлечения виновного к финансово-правовой ответственности. Субъектом финансового правонарушения может быть вменяемое физическое лицо, достигшее 16 лет.

Среди субъектов финансового права — физических лиц выделяются особые группы — *индивидуальные предприниматели* и *финансовые резиденты*.

Индивидуальными предпринимателями являются физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В финансово-правовых отношениях индивидуальные предприниматели являются налогоплательщиками, субъектами банковских и расчетных правоотношений. Государственная регистрация физического лица в форме инди-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2003 г. № 4-П по делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гр. И. В. Выставкиной // Российская газета. 2003. 9 апр.

видуального предпринимателя и, как следствие, установление государственного контроля за подобной деятельностью позволяют индивидуальным предпринимателям приобретать статус аудиторов, получать лицензии на проведение отдельных валютных операций, осуществлять профессиональную деятельность на рынке государственных ценных бумаг и т. д.

Понятие «финансовые резиденты» нормативно не определено, однако применяется налоговым и валютным законодательством и служит важным элементом правового статуса участников финансовых отношений. По общему правилу налоговыми и валютными резидентами признаются физические лица, фактически находящиеся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в течение календарного года.

Физические лица вступают в различные финансовые правоотношения как напрямую, так и опосредованно. Наибольшее число индивидуальных субъектов участвует в налоговых, банковских, валютных, кредитных отношениях. Индивидуальные субъекты реализуют финансовую правосубъектность и посредством участия в финансовой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В качестве субъектов финансового права все граждане России, коллективные и территориальные субъекты имеют между собой равную и полную по объему финансовую правоспособность. Для иностранных субъектов российское финансовое законодательство может устанавливать некоторые ограничения, защищающие финансовый суверенитет государства. Например, существуют более жесткие условия аккредитации филиалов иностранных кредитных организаций, ограничения на участие иностранного капитала в уставном фонде российских банков, особый порядок лицензирования валютных операций, участия в налоговых отношениях и т. д. Подобное различие в финансово-правовом статусе внутренних и иностранных субъектов присуще многим странам, в том числе с развитой экономикой и устойчивой национальной валютой.

§ 4. Защита прав субъектов финансового права

Рыночные преобразования и проводимые в стране экономические реформы, направленные на развитие финансовой деятельности государства и муниципальных образований, обуславливают быстрый рост числа субъектов финансового права, которые с целью аккумуляции, распределения и использования государственных или муниципальных денежных фондов

постоянно вступают между собой в различные правоотношения. Степень участия каждого субъекта в финансовых правоотношениях может иметь различную социальную значимость. Своим поведением субъект финансового права может принести контрагентам как значительную пользу, так и существенный вред. «Если, не нарушая материальных границ своего права, индивид использует его в ущерб другому индивиду, если, соблюдая букву права, он нарушает его дух, тогда говорят, что он злоупотребляет своим правом, но никак не употребляет его на пользу, и такое злоупотребление не может иметь юридических оправданий»¹. Поэтому государство, будучи официальным представителем и гарантом безопасности всех участников финансовых правоотношений, устанавливает способы защиты нарушенных прав.

С помощью мер государственного принуждения обеспечиваются исполнение субъектами финансового права своих юридических обязанностей, а в необходимых случаях осуществляется восстановление нарушенных прав.

Несомненным демократическим достижением Российского государства является правовое закрепление увеличившихся возможностей субъектов финансовых правоотношений по обжалованию нарушенных прав. Прежде всего характерно расширение сферы применения судебного порядка защиты прав для всех субъектов финансового права. Эта возможность гарантирована, в частности, федеральными конституционными законами от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»², от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»³, АПК РФ, БК РФ и НК РФ.

Нормативными финансово-правовыми актами федерального уровня предусмотрены следующие *способы защиты прав* субъектов финансовых правоотношений: *президентский, административный, судебный, самозащита прав*.

Президенту РФ могут быть обжалованы любые действия (бездействие) контролирующих органов в финансовой сфере.

Административный способ предполагает обращение за защитой и восстановлением нарушенного права к вышестоящему органу власти по отношению к органу, принявшему решение **или** выполнившему действие. Процессуальный порядок реа-

¹ Бержель Ж.-Л. Общая теория права / Под общ. ред. В. И. Даниленко. М., 2000. С. 442.

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

³ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

лизации административного способа защиты проще, решение жалобы основывается на общих правилах рассмотрения жалоб и заявлений органами власти и предусматривает в основном месячный срок рассмотрения, если иное не установлено законодательством. Кроме того, административный порядок предполагает упрощенное производство по поданной жалобе, вынесение решения по ней. Вместе с тем административный порядок в ряде случаев не отрицает возможности обращения впоследствии за защитой в суд либо предоставляется альтернативный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений. Соответственно в различных по виду финансовых отношениях имеются свои особенности в их применении (например, в налоговых — при обращении за льготой или отсрочкой налогового платежа).

Наряду с административным применяется и судебный порядок обжалования. В основной части финансовых отношений для граждан действует общий порядок, предусмотренный Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹. Право на обжалование имеет каждый гражданин, считающий, что нарушены его права и свободы, незаконно на него возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности либо созданы препятствия для осуществления его прав и свобод. Юридические лица — субъекты финансового права — вправе обращаться за судебной защитой и в том случае, если оспариваемые финансовые отношения оформлялись договором. В соответствии со ст. 27 АПК РФ арбитражным судам подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим из всех видов правоотношений, если сторонами являются юридические лица, Российская Федерация, субъекты РФ.

К экономическим спорам отнесены споры о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции в бесспорном порядке, с нарушением требований закона или иного нормативного акта; о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами, осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный порядок их взыскания; о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном порядке.

¹ ВВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

Гарантией судебной защиты выступает отнесение к экономическим спорам, разрешаемым арбитражным судом, споров о признании недействительными ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов. Важной гарантией выступает предусмотренное Конституцией РФ (ст. 53) положение о возмещении гражданам и юридическим лицам ущерба, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и их должностными лицами, а также возможность привлечения их к дисциплинарной ответственности на основании решения суда.

Значительно усилилась роль Конституционного Суда РФ в защите нарушенных прав и законных интересов субъектов финансового права. Полномочия Конституционного Суда РФ, закрепленные в ч. 2 ст. 125 и ч. 3 ст. 100 Конституции РФ, ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предусматривают возможность рассмотрения и разрешения запросов и жалоб, в том числе в финансовой сфере, о соответствии Конституции РФ законов, других нормативных актов, разрешения вопросов о компетенции между государственными органами, о конституционности примененных в отношении граждан норм, нарушающих конституционные права и свободы граждан. Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 г. № 7-П¹ признаны не соответствующими Конституции РФ положения ст. 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 г. № 64-ФЗ «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов в части установления для индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной практикой нотариусов, адвокатов тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в размере 28% от суммы заработка (дохода).

Существенная роль в защите и восстановлении нарушенных прав и законных интересов субъектов финансового права принадлежит прокуратуре РФ, которая согласно Конституции РФ (ст. 129) и Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ)² составляет единую централизованную систему,

¹ СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1242.

² СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

осуществляет надзор за исполнением действующих на территории России законов, предпринимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение нарушителей к ответственности. Наряду с другими направлениями в функции прокуратуры входит осуществление надзора за исполнением финансового законодательства. При этом не имеет значения, от кого исходит нарушение — от органов представительной или исполнительной власти, финансовых, кредитных органов, налогоплательщиков, налоговых агентов, резидентов в валютных отношениях и т. д.

Для выполнения функции надзора за исполнением финансового законодательства органы прокуратуры вправе проводить проверки по исполнению и соблюдению финансового законодательства. Подобные проверки проводятся в связи с поступающими в прокуратуру жалобами, заявлениями, а также иными сведениями о фактах финансовых правонарушений. В случае установления фактов нарушений налогового законодательства прокурор вправе принять следующие меры: внести представление об устранении нарушений закона; опротестовать противоречащие закону акты, изданные или принятые органами государственной власти, органами местного самоуправления или финансовым органом; обратиться в суд с заявлением в защиту нарушенных финансовых прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства; возбудить производство по факту финансового правонарушения; возбудить уголовное дело по признакам совершения экономического преступления.

Защита нарушенных прав субъектов финансового права осуществляется не только мерами, прямо названными в финансовом законодательстве. В целях предотвращения финансово-правовых конфликтов государство предоставляет физическим лицам и организациям *право на самозащиту* своих прав, которое наиболее распространено в налоговом праве. В соответствии с подп. 11 п. 1 ст. 21 НК РФ налогоплательщик имеет право не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц. Неправомерность названных актов или требований заключается в их несоответствии НК РФ или иным федеральным законам.

В сфере финансовой деятельности государства права индивидуальных субъектов защищаются более разнообразными способами, чем финансовые права организаций. По сравнению с организациями физические лица имеют больший диапазон прав на обжалование актов налоговых и иных государственных

органов, неправомерных действий (бездействия) их должностных лиц. Так, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹ предоставляет физическим лицам возможность обращаться за защитой своих прав к Уполномоченному по правам человека. Граждане-налогоплательщики также имеют право направлять заявления по вопросам защиты своих нарушенных прав в Европейский суд по правам человека.

Рассмотренные меры защиты нарушенных прав субъектов финансового права позволяют, с одной стороны, обеспечить защиту их прав и законных интересов от неправомерных действий органов государства, органов местного самоуправления или финансовых органов, а с другой — обеспечить финансовые интересы государства и муниципальных образований.

§ 5. Гарантии защиты и восстановления нарушенных прав субъектов финансового права

Способы защиты нарушенных прав субъектов финансового права имеют законодательно установленные *гарантии* реализации. Так, НК РФ устанавливает презумпцию правоты налогоплательщика в случаях наличия неустранимых сомнений, противоречий и неясности актов законодательства о налогах и сборах (п. 7 ст. 3); предоставляет налогоплательщикам право не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц, которые не соответствуют НК РФ или иным федеральным законам (подп. 11 п. 1 ст. 21); предусматривает возможность защиты налогоплательщиком своих прав после окончания производства по делу о налоговом правонарушении посредством использования процедуры изменения сроков уплаты налогов и пеней в форме отсрочки, рассрочки или налогового кредита (ст. 63, 64, 66, 67).

Своеобразной гарантией соблюдения финансовых интересов налогоплательщиков является ст. 59 НК РФ, согласно которой при невозможности взыскания с налогоплательщика или налогового агента недоимки и пени по причинам экономического, социального или юридического характера такая задолженность признается безнадежной и списывается в порядке, установленном Правительством РФ или соответствующими исполнительными органами субъекта РФ или местного самоуправления. Таким образом, при невозможности взыскания задолженности по

¹ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

фискальным платежам и при наличии установленных законодательством причин соответствующий исполнительный орган власти имеет право «простить» налогоплательщику его долги. Однако следует обратить внимание на слабую правовую регламентацию механизма реализации положений ст. 59 НК РФ, что создает предпосылки для злоупотребления налогоплательщиками своими правами в ущерб финансовому благополучию государства.

Дополнительной гарантией соблюдения прав участников финансовых отношений и в случае нарушения их защиты следует считать нормы законодательства, устанавливающие возможность привлечения к ответственности должностных лиц финансовых органов, допустивших неправомерные действия при исполнении своих служебных обязанностей. Современное финансовое законодательство значительно повысило гарантии восстановления нарушенных прав частных субъектов, возложив имущественную ответственность за вред, причиненный ведомственными актами, не на орган, их принявший, а на государство или муниципальное образование. Финансово-правовая ответственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования реализуется за счет принадлежащего им на праве собственности имущества, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. По публичным обязательствам взыскание не может быть обращено на имущество, которое может находиться только в публичной государственной или муниципальной собственности. По общим правилам, установленным ГК РФ, обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности публично-правовых образований, допускается в случаях, предусмотренных законом (п. 1 ст. 126). Обращение взыскания по долгам на имущество, переданное Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием в доверительное управление, не допускается (п. 2 ст. 1018).

Бюджетный кодекс РФ регулирует порядок возмещения вреда, причиненного государством частным субъектам, за счет средств федерального бюджета. Процедуры взыскания государственных денежных средств осуществляются по правилам, устанавливаемым Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹ и ежегодными федеральными законами о федеральном бюджете. Законода-

¹ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

тельные нормы детализированы подзаконными актами, в частности приказом Федерального казначейства от 26 сентября 2007 г. № 5н «О порядке ведения учета и осуществления хранения документов по исполнению судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по денежным обязательствам получателей бюджетных средств»¹.

Выплата денежных средств «потерпевшим» субъектам производится по исполнительным листам за счет казны Российской Федерации из средств бюджета, выделенных федеральным органам исполнительной власти как главным распорядителям бюджетных средств. Исполнительные листы судебных органов по искам, обращенным к государству и подлежащим удовлетворению за счет средств казны Российской Федерации, направляются для исполнения в Министерство финансов РФ. Гарантией восстановления нарушенных прав субъектов финансового права является *правило о субсидиарной ответственности* должника (нарушителя финансового законодательства) и главного распорядителя бюджетных средств, в чьем ведении он находится (ст. 286, 288 БК РФ). В случае недостаточности у бюджетного учреждения средств для исполнения судебного решения исполнительный лист передается для дальнейшего взыскания за счет средств, выделенных главному распорядителю. При этом дополнительного обращения в суд в порядке искового производства не требуется.

Если по каким-либо обстоятельствам списание средств с бюджетного счета не может быть осуществлено, то восстановление нарушенных финансовых прав гарантируется субъекту посредством возврата исполнительного листа и предоставления альтернативной возможности предъявления его в Федеральное казначейство для исполнения в следующем финансовом году либо для обращения взыскания на иное имущество.

В то же время бюджетное законодательство защищает имущественные интересы государства, вводя правовой режим иммунитета бюджета. Статья 239 «Иммунитет бюджетов» БК РФ устанавливает общий запрет обращения взыскания на бюджетные средства, исключение из которого возможно только в случае взыскания из бюджета на основании судебного акта убытков, причиненных неправомерными действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов.

¹ БНА. 2007. № 49.

Гарантией защиты имущественных прав государства также является принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности. Относительно охраны финансовых интересов государства названный отраслевой принцип конкретизирован в правовой позиции Конституционного Суда РФ¹, согласно которой реализация прав и законных интересов отдельных индивидуальных субъектов или групп граждан не должна оказывать чрезмерно негативное влияние на обеспечение бюджетными средствами прав и интересов всех членов общества. Особую актуальность размеры имущественной ответственности государства приобретают в условиях недостаточности бюджетных средств для решения многих социальных проблем, связанных, например, с материальным обеспечением права на жизнь и достоинство личности.

Финансовая ответственность публичного субъекта перед частным не должна нарушать права (и не только имущественные) остальных членов общества. Выплата денежных средств из бюджета, не предусмотренная соответствующим законом (решением) на текущий финансовый год, может повлечь дисбаланс между расходами и доходами государства. Незапланированные выплаты, хотя и являются в силу юридической природы судебного акта правомерными, могут стать причиной недофинансирования государственных функций. Предоставление бюджетных денежных средств в объеме меньше запланированного и гарантированного нормами законов несомненно повлечет ослабление государственного управления и послужит причиной серьезных финансово-правовых конфликтов. Что же касается граждан, основным доходом которых выступают бюджетные выплаты (заработная плата, пенсия, социальные пособия и т. д.), то произойдет значительное ущемление их финансовых прав и ухудшение имущественного положения.

Учитывая публичное предназначение государства, следует признать правомерным, что основания его ответственности за

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1997 г. № 21-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 855 ГК РФ и ч. 6 ст. 15 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5930; Определение Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2000 г. № 251-О по запросу Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статью 3 Федерального закона «О государственных долговых товарных обязательствах».

счет денежных средств казны и пределы обращения имущественного взыскания на бюджет поставлены в прямую зависимость от финансового благополучия государства. Гарантией защиты финансовых прав государства выступают законодательно установленные ограничения и иммунитеты, создающие особый правовой режим бюджетных средств и строго предписывающие органам государственной власти и органам местного самоуправления их целевое использование. Финансово-правовые режимы, придающие особенности правовому статусу государства как субъекта финансово-правовой ответственности, направлены на максимальную защиту государственных денежных средств. Происходящее при этом ограничение финансовых полномочий отдельных субъектов тем не менее гарантирует соблюдение имущественных прав большинства членов общества.

Глава 5. Финансовый контроль

§ 1. Понятие и значение финансового контроля. Финансовая дисциплина

Государственный и муниципальный финансовый контроль представляет собой институт Общей части финансового права. Эта позиция является общепризнанной в науке финансового права¹. В то же время некоторые ученые отмечают только специфические виды финансового контроля, осуществляемые различными органами в бюджетной, налоговой, кредитной, страховой и других сферах². В науке существует обоснованная позиция, относящая финансовый контроль к подотрасли финансового права³.

Государственный и муниципальный финансовый контроль является составной частью финансового контроля и одним из видов государственного контроля. Контроль необходимо рассматривать в качестве одной из форм управленческой деятельности, т. е. как самостоятельную функцию управления, имею-

¹ См., например: Финансовое право: федеральный и региональный аспекты. Комплекс учебно-методических пособий / Под ред. Я. И. Химичевой. М., 2001. С. 673; Карасева М. В., Крохина Ю. А. Финансовое право. М., 2001. С. 55.

² См., например: Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983; Савин А. Ю. Финансовое право. М., 1997.

³ См.: Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 111 — 160.

щую целевую направленность, определенное содержание и способы его осуществления. Подобное понимание финансового контроля присуще большинству развитых стран мира и закреплено в международных документах. Так, в преамбуле Лимской Декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов, организация контроля определена в качестве обязательного элемента управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом¹. Такой подход позволяет осуществить сравнительный анализ финансового контроля, сопоставить фактические результаты финансовой деятельности с заранее установленными (запланированными) показателями.

Финансовый контроль служит формой реализации контрольной функции финансов и с позиций финансового права призван в первую очередь охранять и обеспечивать права государства и муниципальных образований. Финансовый контроль имеет стоимостное выражение, поэтому он осуществляется во всех сферах общественного воспроизводства и сопровождает все этапы финансовой деятельности государства, муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций.

Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»² установлено, что государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Контроль — это правовая конструкция, призванная обеспечить строгое и неукоснительное исполнение законов, соблюдение правовой дисциплины органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами. Сущность и назначение контроля состоят в наблюдении за деятельностью подконтрольного субъекта; в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины на этом субъекте; в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям; в принятии

¹ См.: Лимская Декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. 1991. № 1. С. 56—65.

² СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3696.

мер по привлечению к ответственности нарушителей законности и дисциплины. Финансовый контроль является способом организации обратных связей, благодаря которым государственные или муниципальные органы получают информацию о ходе выполнения принятых ими нормативных правовых актов.

Установление контроля за финансовой деятельностью является одним из направлений финансовой политики государства. Государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется в целях реализации финансовой политики, и в таком качестве он имеет несколько аспектов.

Во-первых, государственный и муниципальный финансовый контроль представляет собой одну из функций государственного управления. Он обеспечивает проверку финансовой деятельности участников финансовых правоотношений в целях предотвращения или выявления нарушений норм права.

Во-вторых, государственный и муниципальный финансовый контроль — это одна из стадий конкретных управленческих действий государства. Так, установив правило подачи физическими лицами налоговой декларации, государство в лице налоговых органов получает возможность сопоставлять расходы и доходы конкретного гражданина, контролировать полноту и своевременность уплаты им обязательных платежей в бюджет.

В-третьих, государственный и муниципальный финансовый контроль — это форма обратной связи в системе финансово-правового регулирования, поскольку, получая информацию о совершаемых противоправных деяниях в финансовой сфере, государство оценивает проводимую финансовую политику и осуществляет ее своевременную корректировку.

В-четвертых, государственный и муниципальный финансовый контроль представляет собой способ поддержания режима законности и правопорядка в финансовой сфере, поскольку он направлен на обеспечение соблюдения норм финансового права.

С учетом изложенного для объективной оценки роли и места финансового контроля его следует рассматривать в двух аспектах: узком и широком.

В *широком аспекте* государственный и муниципальный финансовый контроль — это совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих в целях осуществления эффективной государственной финансовой политики экономическую безопасность России и соблюдение государственных и

муниципальных интересов в процессе публичной финансовой деятельности.

В *узком аспекте* государственный и муниципальный финансовый контроль — это контроль государства и муниципальных образований в лице компетентных органов, а также иных уполномоченных органов за законностью и целесообразностью действий в процессе аккумулирования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны.

Финансовый контроль, как и контроль вообще, представляет собой специальный способ обеспечения законности в финансовом праве и осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности. Поскольку финансовый контроль является разновидностью государственного контроля, он несет в себе все сущностные черты последнего. В то же время государственный и муниципальный финансовый контроль имеет некоторые специфические черты, отличающие его от иных направлений контрольной деятельности и заключающиеся в особенностях его объекта и предмета, состава субъектов контроля (органов и агентов) и подконтрольных субъектов, целей и задач, а также форм и методов. Специфика государственного и муниципального финансового контроля зависит и от сфер финансовой деятельности, в которых он осуществляется: бюджетной, налоговой, кредитной, страховой сфер, сфер денежного обращения и валютного регулирования, аккумулирования, распределения и использования финансов предприятий и др.

Объектами государственного и муниципального финансового контроля являются движение денежных средств в процессе аккумулирования, распределения и использования публичных денежных фондов, а также материальные, трудовые и иные ресурсы.

Предметом государственного и муниципального финансового контроля выступают валютные и кассовые операции, сметы предприятий, налоговые декларации, операции с бюджетными средствами, бухгалтерская документация и т. д.

Субъектами государственного и муниципального финансового контроля являются государственные и муниципальные органы, а также негосударственные организации и учреждения, которые наделены полномочиями проводить мероприятия по проверке соблюдения финансового законодательства.

Подконтрольными субъектами выступают Российская Федерация в целом, субъекты РФ и муниципальные образования,

органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, предприятия, учреждения и физические лица, совершающие или опосредующие финансовые операции. В системе правоотношений, складывающихся в сфере государственного и муниципального финансового контроля, эти лица становятся адресатами властных предписаний, что и обуславливает необходимость контроля за выполнением установленных правил поведения.

Цель государственного и муниципального финансового контроля может быть определена как обеспечение законности и эффективности публичной финансовой деятельности. Наиболее очевидно это выражается в проверке соблюдения различных финансово-правовых режимов: налоговых режимов, режимов валютных ограничений, иммунитета бюджета и т. д. Финансовый контроль за законностью распространяется и на совершение финансовых действий (операций), установленных не только запрещающими нормами. Например, подконтрольными являются требования о предоставлении органами исполнительной власти, органами местного самоуправления всей информации, необходимой для осуществления парламентского контроля законодательным (представительным) органам, представительным органам местного самоуправления в пределах их компетенции по бюджетным вопросам (п. 3 ст. 265 БК РФ).

Однако целью государственного и муниципального финансового контроля не является воздействие на правовой режим осуществления каких-либо финансовых операций, поскольку выполнение законных требований органов финансового контроля не должно препятствовать или делать невозможным аккумулярование, распределение или использование денежных фондов государства и муниципальных образований.

Выполнение основной цели государственного и муниципального финансового контроля — обеспечение законности и эффективности финансовой деятельности — осуществляется путем решения определенных задач, зависящих от проводимой государством финансовой политики:

обеспечение экономической безопасности государства при формировании публичных централизованных и децентрализованных денежных фондов;

обеспечение надлежащего контроля за формированием государственных доходов и рациональным их использованием;

улучшение взаимодействия и координации деятельности контрольных органов в Российской Федерации;

проверка выполнения Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями функций по аккумулярованию, распределению и использованию соответствующих финансовых ресурсов;

проверка выполнения финансовых обязательств перед государством и муниципальными образованиями организациями и физическими лицами;

проверка целевого использования бюджетными получателями и распорядителями выделенных бюджетных средств;

проверка финансовой деятельности предприятий, учреждений, организаций;

проверка осуществления субъектами финансового права денежных расчетов и правил ведения кассовых операций;

обеспечение соблюдения правил совершения операций с валютой и валютными ценностями;

пресечение и предупреждение правонарушений в финансовой сфере.

В сферу государственного и муниципального контроля не входит проверка исполнения финансовых требований и правил экономического, а не юридического характера, которые хотя и влияют на публичную финансовую деятельность, но не относятся к финансово-правовому регулированию (управление портфелем ценных бумаг, планирование прибыли на коммерческом предприятии, соблюдение экспортных и импортных квот и т. д.). Государственный и муниципальный финансовый контроль за частным сектором экономики затрагивает только сферу выполнения денежных обязательств перед государством (уплату налогов и иных обязательных платежей), соблюдение законности и целевого использования при расходовании выделенных им бюджетных средств, соблюдение установленных государством правил ведения бухгалтерского учета, расчетных, кассовых, валютных операций, а также выполнение законных требований органов государства и органов местного самоуправления относительно предоставления какой-либо финансовой документации.

Эффективность финансового контроля со стороны государства и муниципальных образований во многом зависит от качества организации учета в стране — бухгалтерского, бюджетного, налогового, ведения валютных операций и т. д.

Таким образом, основными направлениями финансового контроля являются проверка соблюдения субъектами финансо-

вого права законодательства и обеспечение целесообразности финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Однако сферой осуществления финансового контроля следует считать не только финансовую деятельность государства и муниципальных образований, но также и финансовую деятельность физических и юридических лиц, связанную с публичными интересами.

Укрепление законности как основная цель государственного и муниципального финансового контроля находится в органической взаимосвязи с финансовой дисциплиной: «Законность предполагает дисциплину и сама в определенной степени зависит от нее. Укрепление дисциплины положительно сказывается на укреплении законности, и, наоборот, постоянные нарушения дисциплины подрывают незыблемость основ законности»¹.

Финансовая дисциплина — это реализация прав и подчинение обязанностям, содержащимся в правовых актах, а также в иных нормативных и индивидуальных предписаниях, в целях упорядочения процессов аккумуляции, распределения и использования фондов денежных средств государства, муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций и физических лиц.

Из данного определения выводятся следующие характерные признаки финансовой дисциплины;

во-первых, финансовая дисциплина — это форма социальной связи субъектов финансового права, создаваемая и реализуемая в процессе публичной финансовой деятельности. В данном качестве финансовая дисциплина свидетельствует о признании и соблюдении каким-либо субъектом финансового права согласованных правил, норм, процедур финансовых отношений, операций и т. д.;

во-вторых, финансовая дисциплина отражает основной метод финансового права — метод властных предписаний и выражается через отношения подчинения одного субъекта другому (императивные требования и установки);

в-третьих, финансовая дисциплина связана не только с реализацией предоставленных субъекту прав, но и в большей степени — с подчинением установленным обязанностям. Причем обязанности не всегда могут быть установлены нормативными финансово-правовыми актами, но и правоприменительными, интерпретационными, договорными и индивидуальными пред-

¹ Хутыз М. Х., Сергейко П. Н. Энциклопедия права. М., 1995. С. 120-121.

писаниями. Следовательно, сущность финансовой дисциплины заключается не в наличии прав или обязанностей, а именно в четкой их реализации и соблюдении. Финансовая дисциплина в таком аспекте представляет собой фактическое поведение субъектов финансового права, соответствующее определенным правилам;

в-четвертых, целью финансовой дисциплины является упорядочение процессов аккумуляции, распределения и использования денежных фондов государства, муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций;

в-пятых, одним из участников отношений, складывающихся в сфере финансовой дисциплины, обязательно выступает субъект финансового права. Этот признак позволяет отграничить финансовую дисциплину от иных видов дисциплины (трудовой, воинской, служебной и т. д.). Однако некоторые отношения могут являться одновременно объектом финансовой и иной дисциплины. Так, ст. 114 Конституции РФ предписывает Правительству РФ разрабатывать и предоставлять Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивать его исполнение; ст. 57 Конституции РФ обязывает каждого платить законно установленные налоги и сборы. Названные примеры показывают сочетание финансовой и конституционной дисциплины, что, с одной стороны, подкрепляет финансовое право, а с другой — дает механизм реализации конституционных норм.

Дисциплина проявляется во всех сферах и направлениях финансовой деятельности: бюджетной, налоговой, кредитной, страховой, валютной и т. д. Поэтому в зависимости от круга охватываемых общественных отношений финансовую дисциплину можно подразделить на бюджетную, налоговую, валютную и т. д.

Сказанное позволяет считать *финансовую дисциплину самостоятельной категорией финансового права*.

В современных условиях финансовая дисциплина приобретает особую актуальность, поскольку выступает одним из основных условий реализации финансовой деятельности государства, муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций, а также фактором оптимизации финансовой политики государства. Финансовая дисциплина обеспечивает выполнение доходных частей бюджетов, своевременное и полное финансирование государственных и муниципальных расходов, соблюдение и защиту законных прав субъектов финансового права, составление достоверных статистических данных, правильное ведение бухгалтерского учета и т. д.

§ 2. Формы и виды государственного и муниципального финансового контроля. Органы, осуществляющие финансовый контроль

Форма финансового контроля — это способ конкретного выражения и организации контрольных действий. Под формой финансового контроля можно понимать и отдельные аспекты проявления сущности контроля в зависимости от времени проведения контрольных мероприятий.

В финансово-правовой теории и практике осуществления финансового контроля традиционно выделяются следующие его формы: предварительный, текущий и последующий. Однако некоторые ученые не выделяют текущий финансовый контроль в качестве самостоятельной формы, аргументируя свою позицию тем, что такие формы финансового контроля, как предварительный и последующий, осуществляются в ходе текущей деятельности контролируемых объектов и выражают содержание текущей оперативной работы соответствующих органов; текущий контроль — это повседневно проводимый предварительный или последующий финансовый контроль¹.

Данный подход не вполне отражает многообразие форм финансового контроля и не соответствует действующему законодательству. Суть вопроса об обособлении текущего финансового контроля заключается в степени обобщения, в том числе по объекту контроля. Например, в деятельности Счетной палаты РФ методы последующего контроля (проверки, ревизии) могут использоваться в рамках текущего финансового контроля, если объектом контроля являются не какие-либо отдельные финансовые операции, а исполнение федерального бюджета в целом. Следует учитывать, что и ст. 265 БК РФ называет текущий финансовый контроль в качестве самостоятельной формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами государственной власти и представительными органами местного самоуправления.

Финансовый контроль, осуществляемый государством или муниципальными образованиями, классифицируется по различным основаниям на несколько групп.

По времени проведения государственный и муниципальный финансовый контроль подразделяется на *предварительный, текущий и последующий*.

¹ См.: Вознесенский Э. Л. Финансовый контроль в СССР. М., 1973. С. 68-72.

Предварительный финансовый контроль проводится до совершения финансовых операций — в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) по финансовым вопросам; оценки финансовых разделов бизнес-планов предприятий; прогнозирования поступлений налоговых платежей в бюджеты и т. д. Важное значение предварительный контроль имеет при оценке экономических, правовых и политических последствий финансовых законопроектов; при введении в действие новых финансово-правовых норм, регулирующих финансовую деятельность хозяйствующих субъектов. Предварительная реализация государством или муниципальным образованием своих контрольных функций имеет большое значение для предупреждения правонарушений и способствует укреплению финансовой дисциплины.

Результаты предварительного финансового контроля внешне могут быть оформлены в виде экспертных заключений по проектам соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, смет государственных и муниципальных предприятий, по проектам нормативных правовых актов всех уровней, затрагивающих бюджетные расходы или иные вопросы публичной финансовой деятельности. Так, ст. 195 БК РФ устанавливает предварительный финансовый контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ относительно бюджетных документов: проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год направляется на заключение в Счетную палату РФ.

Текущий финансовый контроль проводится во время осуществления каких-либо финансовых операций — уплаты налогов, финансирования государственных расходов, межбюджетного кредитования, исполнения бюджетов и т. д. Текущий финансовый контроль реализуется как в деятельности контролирующих органов специальной компетенции, так и в ходе рассмотрения отдельных вопросов финансовой деятельности на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп, законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами.

Особенностью текущего финансового контроля является его проведение в ходе реализации хозяйственных или финансовых операций, т. е. в процессе ежедневной работы финансовых органов. Поэтому иначе его называют *оперативным финансовым контролем*. Он основывается на бухгалтерском и налоговом учете, первичных документах, инвентаризациях, порядке веде-

ния кассовых операций, что позволяет и контролирующим органам, и подконтрольным субъектам быстро реагировать на изменения в финансовой деятельности, предупреждать нарушения законодательства и предотвращать потери и убытки.

Последующий финансовый контроль проводится после завершения финансовых операций путем анализа и ревизии бухгалтерской и финансовой документации, проведения внешнего аудита отчетов об исполнении бюджетов, государственных внебюджетных фондов, отраслевых программ или смет государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Главной целью последующего финансового контроля является оценка результатов финансовой деятельности и эффективности проводимых операций. Основным критерием последующего финансового контроля следует считать максимальную полноту охвата проверками, ревизиями и другими методами всей финансовой деятельности контролируемого субъекта.

В ходе осуществления финансового контроля по окончании отчетного периода определяется состояние финансовой дисциплины, выявляются правонарушения и закладывается база для дальнейшего совершенствования государственной и муниципальной финансовой деятельности. Последующий контроль отличается углубленным анализом финансовой деятельности какого-либо субъекта за определенный период и позволяет определить степень эффективности проведенных ранее предварительного и текущего финансового контроля.

Финансовый контроль выступает разновидностью финансовой деятельности и одновременно разновидностью управленческой деятельности государства в финансовой сфере, поэтому *в зависимости от субъектов*, осуществляющих государственный и муниципальный финансовый контроль, выделяют:

контроль законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления;

контроль Президента РФ;

контроль органов исполнительной власти общей компетенции;

контроль со стороны специально образованных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

внутренний (внутриведомственный и внутрихозяйственный) контроль;

аудиторский контроль;

общественный контроль.

Согласно ст. 265 БК РФ законодательные (представительные) органы власти и представительные органы местного самоуправления реализуют контрольные полномочия в следующих формах:

предварительный контроль — в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

текущий контроль — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

последующий контроль — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Для реализации контрольных полномочий в финансовой сфере законодательные (представительные) органы власти и представительные органы местного самоуправления наделены законодательством соответствующими правами, важнейшими из которых являются: получать от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления сопроводительные материалы, необходимые для утверждения бюджетов; получать от соответствующих органов оперативную информацию об их исполнении и давать оценку деятельности этих органов; утверждать или отклонять отчет об исполнении бюджета; образовывать собственные контрольные органы для проведения внешнего аудита бюджета.

В целях осуществления Президентом РФ контрольных полномочий в структуре Администрации Президента РФ образовано самостоятельное подразделение — Контрольное управление¹, которое имеет широкие полномочия по осуществлению контрольных функций от имени и по поручению Президента РФ, в частности по финансовым вопросам.

В соответствии со своими основными функциями Контрольное управление Президента РФ решает следующие задачи: организует контроль и проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, организаций и их руководителей; при осуществлении контроля и проверки исполнения федеральных законов взаимодействует с органами государственной власти; осуществ-

¹ См.: Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

ляет контроль и проверку деятельности подразделений Администрации Президента РФ; координирует при осуществлении проверки деятельность органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах РФ.

Реализация возложенных задач обеспечивается предоставлением Контрольному управлению Президента РФ определенных прав, основными из которых являются: создавать комиссии с привлечением представителей правоохранительных и контролирующих органов, а также специалистов органов исполнительной власти всех уровней; требовать самостоятельно или через привлеченных к проверке представителей соответствующих органов государственной власти от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также от организаций документы, объяснения и другую информацию, необходимые для проведения проверок; вызывать должностных лиц для дачи объяснений по поводу нарушений и неисполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ.

На основе проведенных проверок Контрольное управление Президента РФ подготавливает информацию для Президента РФ о предупреждении нарушений и совершенствовании деятельности органов исполнительной власти. Кроме этого Управление направляет руководителям органов исполнительной власти предписания об устранении выявленных нарушений, которые подлежат безотлагательному рассмотрению. В необходимых случаях Контрольное управление Президента РФ направляет в органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы Федеральной службы безопасности или иные компетентные органы материалы о выявленных нарушениях.

В своей деятельности Контрольное управление Президента РФ взаимодействует со Счетной палатой РФ, аппаратами Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, иными органами государственной власти Российской Федерации, осуществляет сотрудничество с контролирующими органами зарубежных стран и международными организациями по вопросам контрольной деятельности.

Особенностями деятельности Контрольного управления Президента РФ является избирательность сферы, времени и методов проведения контроля; обязательность исполнения поручений Президента РФ; отсутствие полномочий по применению мер принуждения.

В целях обеспечения реализации Президентом РФ своих полномочий, в том числе и в сфере финансового контроля, образован институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах¹. Основными задачами полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе являются: организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства; организация контроля за исполнением в округе решений федеральных органов государственной власти; представление Президенту РФ регулярных докладов о положении, в том числе экономическом, в округе и внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Решение указанных задач гарантировано наделением полномочного представителя его рядом функций, в числе которых организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программ социально-экономического развития территорий федерального округа; контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, контроль за реализацией федеральных программ; организация и проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящихся в пределах округа.

Во исполнение Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и в целях обеспечения взаимодействия с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах Правительством РФ принято постановление от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»². Согласно этому постановлению в составе Министерства финансов РФ и Мини-

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

² СЗ РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.

стерства по налогам и сборам РФ образуются структурные подразделения, ответственные за координацию взаимодействия указанных министерств и их территориальных органов с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Появление в России федеральных округов подчеркивает стремление федерального центра к обеспечению реализации конституционных полномочий Президента РФ, повышению эффективности функционирования федеральных органов государственной власти и совершенствованию системы контроля за исполнением решений федерального уровня. В сфере финансовой деятельности государства наличие федеральных округов позволяет федеральному центру более координированно проводить единую финансовую политику и осуществлять контроль за бюджетной деятельностью субъектов РФ.

Совместно с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и Контрольным управлением Президента РФ финансовый контроль от имени Президента РФ осуществляет и Управление Президента РФ по внутренней политике¹, к функциям которого (в числе прочих) относится подготовка предложений для Президента РФ о приостановлении действия Конституции РФ и федерального законодательства, а также проведение проверок исполнения в субъектах РФ федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Финансовый контроль *органов исполнительной власти общей компетенции* реализуется через Правительство РФ, правительства, администрации, мэрии субъектов РФ и администрации муниципальных образований, которые осуществляют контрольные полномочия как самостоятельно, так и посредством организации деятельности специализированных контролирующих структур.

Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти России и в соответствии с Конституцией РФ (ст. 114) и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² контролирует разработку и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2650.

² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

денежной политики, осуществляет контроль валютных отношений.

В целях повышения эффективности проведения финансового контроля Правительство РФ имеет право образовывать специализированные комиссии.

Контроль за финансовой сферой Правительство РФ осуществляет и посредством правотворчества, принимая нормативные и индивидуальные акты. Например, постановлениями Правительства РФ определен порядок и установлены размеры сумм, выплачиваемых участникам налогового контроля, утверждено положение о Министерстве финансов РФ и т. д.¹

Большое значение в финансово-контрольной деятельности имеют *специально образованные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления*: Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, федеральные службы по финансовым рынкам, страхового надзора, финансово-бюджетного надзора, по финансовому мониторингу, Федеральная налоговая служба, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований и т. д.

Министерство финансов РФ осуществляет внутренний контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями и получателями бюджетных средств, а также организует финансовый контроль, проверки и ревизии юридических лиц, получающих гарантии Правительства РФ, бюджетные кредиты, бюджетные ссуды и бюджетные инвестиции. В определенных случаях Министерство финансов РФ имеет право осуществлять финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Федеральное казначейство осуществляет финансовый контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций и других участников финансовых правоотношений. В процессе проведения финансового контроля Федеральное казначейство взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти и координирует их работу.

К числу органов исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющих финансовый контроль, относится

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1478.

*Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба по финансовому мониторингу*¹.

Федеральная служба по финансовому мониторингу была образована Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» на базе Комитета РФ по финансовому мониторингу.

Финансовая разведка наделена определенными полномочиями по принятию мер противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Основной задачей рассматриваемой структуры является анализ поступающей финансовой информации, выявление и изучение конкретных структур и способов их работы, занимающихся незаконными денежными операциями, финансирующих криминальные и террористические группы. Для реализации указанной цели Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет сбор, обработку и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с российским законодательством; создает единую информационную систему и ведет федеральную базу данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

При наличии достаточной информации, свидетельствующей о связи какой-либо сделки с легализацией (отмыванием) денежных средств, полученных незаконным путем, Федеральная служба по финансовому мониторингу направляет полученные сведения в компетентные правоохранительные органы.

В процессе реализации контрольных функций данная Федеральная служба взаимодействует и осуществляет информационный обмен с иностранными финансовыми разведками, такими, как Fincen (США), Trakfin (Франция), международная организация FATF и др.

Главные распорядители и распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за целевым использованием бюджетных средств, своевременным их возвратом, а также предоставлением отчетности и внесением платы за пользо-

¹ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. № 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1490; Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 186 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1479.

вание бюджетными средствами. Указанные контролирующие субъекты проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, а также бюджетных учреждений.

Финансовый контроль за движением финансовых средств на уровне субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют территориальные учреждения федеральных органов исполнительной власти, а также финансово-контрольные органы, образованные в структуре органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления. Например, в структуре администрации Ростовской области образовано управление финансовых ресурсов и налоговой политики, в Рязанской области — финансово-казначейское управление Рязанской области, в администрации Смоленской области — Департамент финансов, бюджета и государственного заказа Смоленской области.

Внутренний финансовый контроль осуществляется в границах компетенции отдельного министерства или ведомства (внутриведомственный) или в пределах отдельного предприятия, организации, учреждения (внутрихозяйственный).

Ведомственный финансовый контроль осуществляется контрольно-ревизионными управлениями, иными структурами министерств, ведомств и органов государственного управления за деятельностью подотчетных предприятий, учреждений и организаций, которые не реже одного раза в год проводят комплексные ревизии и тематические проверки поступлений и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета. Средства, израсходованные с нарушением финансового законодательства, а также доходы, полученные от их использования, подлежат возврату в федеральный бюджет в течение одного месяца после выявления контролирующим органом указанных нарушений.

Внутрихозяйственный финансовый контроль проводится в рамках отдельного хозяйствующего субъекта по его инициативе или органа им управляющего имеющимися экономическими, финансовыми и юридическими службами.

Внутренний контроль осуществляется в интересах собственника, поэтому его основной целью является оказание помощи руководству или органу управления по эффективному ведению финансовой деятельности.

Данный вид контроля в числе прочих выполняет информирующую и подготовительную функции. По результатам проверки службы, проводящие внутренний контроль, составляют и представляют руководству (органу управления) данные финансового анализа, оценки ведения бухгалтерского учета и статистической отчетности, финансовые резолюции по заключенным или выполненным гражданско-правовым и трудовым договорам и т. д. На основе полученной информации собственник проверяемого объекта принимает меры по повышению эффективности финансовой и хозяйственной деятельности, устранению или предупреждению фактов нарушения финансовой дисциплины, привлечению (если необходимо) иных контролирующих субъектов. Внутренний контроль особенно необходим перед обязательной финансовой проверкой, поскольку позволяет собственными силами и за счет собственных денежных средств своевременно выявить и устранить финансовые правонарушения, а также подготовить необходимую документацию для государственных (муниципальных) контрольных органов.

Аудиторский финансовый контроль является одним из видов независимого вневедомственного (внешнего) контроля, осуществляемого в качестве предпринимательской деятельности по проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей (аудируемых лиц).

Аудит не подменяет собой государственный финансовый контроль, поэтому и законодателем цель аудита определена в качестве выражения мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности проверяемых лиц и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству РФ.

Учитывая важное значение аудиторского контроля как независимого высококвалифицированного способа проверки финансовой и хозяйственной деятельности, государство осуществляет нормативно-правовое регулирование отношений, складывающихся в этой сфере. В частности, Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»¹ установлены требования, предъявляемые к аудиторам, порядок лицензирования аудиторских организаций, права и обязанности аудиторов и аудируемых лиц, перечислены субъекты, подлежащие обязательному аудиту, введен контроль качества работы аудиторов и т. д. Важное значение в финансово-правовом регулировании аудиторской деятельности имеет постановление Кон-

¹ СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3422.

ституционного Суда РФ от 1 апреля 2003 г. № 4-П по делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И. В. Выставкиной. На федеральном уровне Правительством РФ утверждаются правила (стандарты) аудиторской деятельности, которые могут быть императивными и рекомендательными.

В условиях рыночной экономики у государства часто возникает потребность в получении объективной информации о финансовом состоянии своих предприятий или субъектов предпринимательской деятельности. Например, по инициативе государства проводится аудит использования бюджетных средств, выполнения государственных целевых программ. Существенное значение аудит имеет в процессе приватизации государственного имущества: на основании предложений аудиторов выбирается способ приватизации каждого объекта государственной собственности и осуществляется предпродажная подготовка государственных предприятий¹.

Однако не все отношения, складывающиеся в процессе аудиторской деятельности, входят в предмет финансового права. Поскольку аудит является предпринимательской деятельностью, регулируемой нормами гражданского права, то определяющими критериями отнесения отношений, возникающих в процессе аудиторской деятельности, к финансово-правовым являются характер (основа) этих отношений, методы регулирования и субъектный состав. Основа аудиторских отношений (имущественный характер) является одинаковой по отношению ко всем проверяемым лицам, поэтому главными признаками отнесения каких-либо аудиторских отношений к предмету финансового права будут служить обязательность (императивность) назначения проверки и подконтрольный субъектный состав.

В сферу финансово-правового воздействия включаются деятельность уполномоченного федерального органа государственного регулирования аудиторской деятельности и деятельность в сфере обязательного аудита.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626. См. также: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

Нормами финансового права регулируются отношения по обязательному аудиту, целью которого выступает проверка ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организации или индивидуального предпринимателя. Согласно действующему законодательству обязательному аудированию подлежат: государственные внебюджетные фонды, доходными источниками которых являются обязательные отчисления физических и юридических лиц; государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, если объем их выручки от реализации продукции (выполнения работ, оказания услуг) за один год превышает в пятьсот тысяч раз минимальные размеры оплаты труда или сумма активов баланса превышает на конец отчетного года в двести тысяч раз минимальный размер оплаты труда. Для муниципальных унитарных предприятий финансовые показатели могут быть понижены на основании соответствующего закона субъекта РФ.

Необходимость обязательного аудита обусловлена спецификой организационно-правовой формы проверяемых лиц, характером их функций либо большим объемом выручки от реализации продукции или значительной суммой активов баланса на конец отчетного года, т. е. такими обстоятельствами, которые требуют установления повышенных гарантий достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности проверяемых лиц. В конечном счете обязательный аудит проводится в целях защиты прав и законных интересов всех субъектов финансового права, а также обеспечения экономической безопасности государства.

Отношения, складывающиеся в связи с назначением и проведением обязательной аудиторской проверки, носят имущественный и публично-правовой характер. Организация, осуществляющая такую проверку, действует на основании Федерального закона «Об аудиторской деятельности» и выступает в качестве независимой контрольно-ревизионной инстанции, уполномоченной государством на совершение обязательного аудита. Обязательный аудит назначается по инициативе государства, выраженной в законодательной форме, поэтому для аудируемого субъекта он является обязанностью, обременением публично-правового характера.

Обязательный аудит представляет собой завершающую стадию в системе официального бухгалтерского учета и является независимым официальным контролем за достоверностью финансовой (бухгалтерской) отчетности. Правовое регулирование

обязательного аудита сочетает гражданско-правовые и финансово-правовые формы. Выбор аудиторской организации и оплата оказываемых ею услуг осуществляются на коммерческой основе в рамках гражданско-правового договора, т. е. опосредуются частноправовой формой. Вместе с тем по своим целям, предназначению и функциям обязательный аудит проводится в интересах неопределенного круга лиц и государства в целом, т. е. выражает публичный интерес.

Обязательный аудит проводится только аудиторскими организациями. Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» установлено требование открытого конкурсного отбора аудиторской организации, имеющей право проверять организации с долей государства (субъекта РФ) в уставном (складочном) капитале не менее 25%. Порядок проведения таких конкурсов утверждается Правительством РФ.

Аудиторская проверка осуществляется на основании возмездного и срочного договора, заключаемого между подконтрольным и контролирующим субъектами. При проведении обязательного аудита аудиторская организация обязана застраховать риск ответственности за нарушение договора.

По результатам аудиторской проверки составляется заключение, являющееся официальным документом и выражающее в установленной форме мнение аудиторской организации (аудитора) о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности подконтрольного субъекта и соответствии порядка ведения его бухгалтерского учета действующему законодательству. Аудиторское заключение в качестве обязательного элемента входит в официальную бухгалтерскую отчетность за год; его отсутствие является основанием для отклонения бухгалтерской отчетности, а налоговые органы не вправе считать ее достоверной.

Общественный финансовый контроль обусловлен правом граждан на создание общественных объединений, закрепленным ст. 30 Конституции РФ. На основании ст. 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹ общественные объединения создаются для защиты общих интересов и достижения общих целей, способствуют реализации прав и законных интересов граждан. В сфере финансовых отношений государства объектами общественного финансового контроля могут быть отчеты об исполнении бюджетов, публикующиеся в обязательном порядке; при отсутствии законодательных ограничений — аудиторские отчеты и заклю-

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

чения; деятельность различных фондов, использующих или распределяющих государственные (муниципальные) денежные средства; проведение государственных (муниципальных) лотерей и т. д. Данный вид финансового контроля имеет целью формирование общественного мнения относительно государственной финансовой политики, а также делает публичную финансовую деятельность более прозрачной.

Среди общественных объединений выделяются те, для которых деятельность в финансово-контрольной сфере не является основной (адвокатура, правозащитные организации и т. д.) и которые образуются специально для осуществления финансового контроля. Так, Указом Президента РФ от 18 ноября 1995 г. № 1157 «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров»¹ определена возможность привлечения общественных объединений организаций вкладчиков и акционеров для осуществления контроля за деятельностью на финансовом и фондовом рынках России.

Специфический характер правоотношений, складывающийся в процессе финансово-контрольной деятельности государства, предполагает наличие у проверяющих субъектов соответствующих экономико-правовых знаний и реальных возможностей по влиянию на финансовую деятельность. Поэтому в целях повышения эффективности общественного контроля создаются общественно-государственные объединения. В соответствии с этим Указом Президента РФ образован федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров. Фонд представляет собой некоммерческую организацию, учредителями которой являются федеральные органы исполнительной власти, общественные объединения, созданные в целях защиты прав вкладчиков и акционеров, в том числе комитеты по защите обманутых вкладчиков и акционеров. Для наиболее эффективной деятельности Фонд имеет право создавать региональные отделения, а также открывать филиалы и представительства как на территории России, так и за рубежом.

Учитывая особенности общественного финансового контроля (цели, способы проведения, меры воздействия на правонарушителей и др.), правильнее было бы называть его мониторингом.

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4501. См. также: Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5029.

По степени императивности выделяют обязательный и инициативный финансовый контроль.

Обязательный финансовый контроль возможен: в силу требования законодательства (аудит внебюджетных фондов; контроль Центрального банка РФ за деятельностью коммерческих банков и т. д.); по решению органов государственной власти, органов местного самоуправления или правоохранительных органов (контроль территориальных органов валютного контроля за соблюдением валютного законодательства РФ; документированные проверки и ревизии финансово-хозяйственной деятельности организаций всех форм собственности, проводимые территориальными контрольно-ревизионными органами Министерства финансов РФ по мотивированным постановлениям органов прокуратуры и т. д.).

Инициативный финансовый контроль проводится по усмотрению хозяйствующего субъекта собственными силами (руководитель предприятия, бухгалтерия, финансовый отдел, юридическая служба и др.) или с привлечением внешних специалистов (независимые эксперты, аудит).

§ 3. Методы финансового контроля

Практическая реализация финансового контроля осуществляется с использованием определенных методов. Методы финансового контроля представляют собой совокупность обоснованных и адаптированных конкретно-определенных приемов, средств или способов, применяемых при осуществлении контрольных функций.

Методы финансового контроля имеют большое значение, поскольку от правильного выбора контролирующими субъектами конкретных действий и процедур зависят достижение конечного результата и эффективность контроля. С другой стороны, адекватное применение приемов и способов финансового контроля гарантирует соблюдение прав и законных интересов подконтрольных субъектов, позволяет не препятствовать нормальному функционированию хозяйственной деятельности.

Наличие у финансового контроля разнообразных целей и задач обуславливает и дифференцированный подход к их решению, необходимость использования различных способов проверок, оценок и анализа финансового состояния подконтрольных объектов. Применение конкретного метода зависит и от ряда других факторов: правового положения и особенностей деятельности контролирующих органов; форм и объектов проведе-

ния контроля; оснований возникновения контрольных правоотношений; особенностей ведения бухгалтерского учета; финансово-правового режима доходов и расходов подконтрольного субъекта и т. д.

Можно выделить шесть основных методов финансового контроля: *наблюдение, обследование, анализ, проверка, ревизия и финансово-экономическая экспертиза.*

Наблюдение представляет собой ознакомление с деятельностью объекта контроля без применения сложных комплексных приемов получения и оценки информации.

Обследование — один из основных методов предварительного финансового контроля; оно направлено на исследование отдельных сторон финансово-хозяйственной деятельности. Обследование применяется для оперативного выявления фактов, свидетельствующих о соблюдении финансовой дисциплины (или о ее нарушениях), также определения целесообразности более глубокой, всесторонней проверки подконтрольного объекта. Основная цель обследования — общий анализ финансово-хозяйственной деятельности, выявление ее недостатков. Эта цель достигается путем решения следующих задач: исследования (мониторинга) финансовой документации; выявления финансового состояния объекта проверки; проверки соблюдения нормативных актов в сфере исполнения бюджетных назначений и правильности их оформления; оценки уровня обоснованности и целевого назначения государственных (муниципальных) расходов и т. д.

Анализ представляет собой специальный метод контроля достоверности финансовой документации с использованием аналитических приемов математики. Как правило, объектом финансового анализа являются бухгалтерские счета и балансы, а главной задачей — выявление полноты и своевременности отражения в учете и отчетности налогооблагаемой базы. Данный метод финансового контроля осуществляется финансовыми органами, ведущими расчеты хозяйствующих субъектов по платежам в бюджет и во внебюджетные фонды (налоговыми органами, внебюджетными фондами и т. д.). В результате анализа финансовой деятельности контролируемого объекта производится доначисление налогов или уточнение налогооблагаемой базы, что значительно влияет на рост доходов государственных или муниципальных бюджетов.

Проверка представляет собой один из основных методов финансового контроля и предусматривает исследование определенного круга вопросов с целью выявления нарушений фи-

нансового законодательства. В ходе осуществления проверки контролирующие органы анализируют финансовую деятельность объекта, привлекая максимальное количество документальных источников информации. Объектом проверки может быть любая финансовая операция, совершенная территориальными, коллективными или индивидуальными субъектами финансовых правоотношений. Субъектами, имеющими право на проведение проверок, являются практически все органы и агенты финансового контроля. Так, Счетная палата РФ контролирует своевременное исполнение доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; Федеральное казначейство проверяет использование средств федерального бюджета; Центральный банк РФ контролирует осуществление банковских операций, проводит инвентаризацию валютных и иных ценностей, находящихся в денежных хранилищах и кассах кредитных организаций, и т. д.

В зависимости от различных оснований проверки подразделяются на *комплексные, тематические, документальные, камеральные, выездные, встречные* и др.

Формой завершения проверки служит акт *о выявленных нарушениях (акт проверки)* или (в случае отсутствия нарушений) *письменное заключение* проверяющего. В акте проверки отражаются все основные выявленные нарушения и недостатки в целях последующего рассмотрения дела компетентным органом (должностным лицом). На основании изложенных в акте фактических данных руководитель контролирующего органа вправе принять одно из решений:

о направлении проверяемому субъекту предписаний об устранении выявленных нарушений финансового законодательства;

о применении к нарушителю мер ответственности в соответствии с компетенцией органа проверки;

о направлении материалов дела в иной компетентный орган финансового контроля;

о предъявлении иска в суд в защиту нарушенных прав государства (муниципального образования).

При вынесении решения о привлечении подконтрольного объекта к ответственности акт проверки имеет доказательственную силу, однако указанные в нем факты должны быть исследованы в ходе судебного разбирательства.

Ревизия - это комплексная проверка, направленная на изучение финансово-хозяйственной деятельности предприятий.

организаций, учреждений, граждан-предпринимателей и др. Характерными чертами ревизии являются максимальный охват экономических и юридических сторон деятельности, участие в ее производстве экспертов и специалистов, сочетание различных приемов финансового контроля. Ревизия осуществляется с целью выявления законности, достоверности и целесообразности финансовых операций, что достигается в ходе контроля за следующими сферами финансово-хозяйственной деятельности: соблюдением финансовой дисциплины; рациональным использованием государственных денежных средств; сохранностью материальных и денежных ресурсов; правильностью ведения бухгалтерского учета и составления отчетности и др.

Проведение ревизии требует оперативности, высокой квалификации сотрудников проверяющего органа, четкого механизма их взаимодействия, поэтому комплексные проверки осуществляются, как правило, специальными органами финансового контроля — Счетной палатой РФ, Министерством финансов РФ, Центральным банком РФ и др.

Ревизии можно подразделить на *документальные и фактические; плановые и внеплановые; фронтальные (сплошные) и выборочные; единичные и встречные; комплексные и тематические.*

Финансово-экономическая экспертиза — проведение специалистами исследования действительных объемов и направлений движения финансовых средств в целях выявления целесообразности, рациональности и эффективности проведенных финансовых операций и финансовой деятельности и контролируемого субъекта за проверяемый период. Этот метод финансового контроля является наиболее сложным, трудоемким, но важным и необходимым как для контролирующего органа, так и для подконтрольного субъекта. В ходе проведения экономической экспертизы финансовой деятельности какого-либо субъекта анализу подвергаются планы-прогнозы развития территорий, бизнес-планы предприятий, периодическая и годовая отчетность, на основании которых исследуются главные экономические показатели финансовой деятельности проверяемых субъектов.

Сотрудники контролирующих органов и их близкие обеспечивают государственной защитой, система мер которой установлена Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»¹. Обеспечение госу-

¹ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

дарственной защиты должностных лиц контролирующих органов представляет собой комплекс мер безопасности, правовой и социальной защиты. Государственная защита применяется, если существует угроза посягательства на жизнь, здоровье и имущество указанных сотрудников в связи с их профессиональной деятельностью. Меры государственной защиты могут применяться и в отношении их близких родственников (в исключительных случаях — и других лиц), на жизнь, здоровье или имущество которых осуществляется посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности по проведению финансового контроля либо принудить контролирующих лиц изменить какие-либо данные, факты и т. д.

Глава 6. Финансово-правовая ответственность

§ 1. Финансово-правовой конфликт: понятие и процедуры преодоления

Финансовое право, подобно любой правовой общности, представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, закрепляющих и регулирующих особый круг общественных отношений. Отношения и общественные связи, возникающие между частными и публичными субъектами в процессе финансовой деятельности государства и местного самоуправления, носят многоаспектный, комплексный характер и по своему социальному, политическому и правовому содержанию изначально конфликтны.

Правовая конфликтология — явление относительно новое в российской юридической науке. Вместе с тем правоприменительная деятельность свидетельствует о высокой степени актуальности разработки и легализации многих основополагающих категорий юридического конфликта, отграничения его от смежных правовых категорий. Ежедневная необходимость преодоления юридических конфликтов в сфере финансовой деятельности обусловила их изучение и правовую регламентацию.

Финансово-правовые конфликты нередко прямо связаны с отрицательным последствием существующих юридических противоречий. По мнению некоторых ученых, юридические противоречия выражаются в разном правопонимании, в столкновении правовых актов, в неправомерных действиях государственных, межгосударственных и общественных структур, в

притязаниях и действиях по изменению существующего правопорядка¹.

Противоречия в финансово-правовой сфере не всегда влекут возникновение конфликтных ситуаций. Своевременное выявление противоречий, прогнозирование их развития способствуют совершенствованию финансового законодательства. Тем не менее само наличие и изначальная возможность противоречий перерасти в юридические конфликты обуславливают необходимость императивного воздействия государства на поведение определенных субъектов финансового права. При надлежащем выполнении подчиненными субъектами возложенных на них финансово-правовых обязанностей и соответствующей реализации государством (муниципальным образованием) своей финансовой компетенции противоречие не перерастет в конфликт, поскольку адекватно выбранные правовые средства будут поддерживать необходимый уровень финансовой дисциплины. Юридический конфликт в финансовой сфере возникнет при наличии двух условий: нежелании одной стороны следовать правовым предписаниям и несогласии другой стороны с правовым нигилизмом контрагента.

Финансово-правовой конфликт — это противоборство субъектов финансовых правоотношений, возникающее при осуществлении финансовой деятельности государства или муниципальных образований. Юридический конфликт в финансовой сфере возможно определить и через правоотношение, т. е. рассматривать как конфликтное финансовое правоотношение, участники которого имеют разные интересы и находятся в состоянии противоборства относительно их реализации.

Многие финансово-правовые конфликты носят системный характер и обусловлены реализацией конституционных принципов формирования демократического правового социального государства. Реализация основополагающих идей Конституции РФ представляет собой сложный процесс совершенствования системы экономических, социальных, политических, правовых отношений на всех уровнях их проявления — как государственном, муниципальном уровнях, так и на уровне проявления личных интересов человека. Это означает, что при разрешении финансово-правовых конфликтов государство должно стремиться к балансу интересов личности, общества и государ-

¹ См., например: Тихомиров Ю. Л. Коллизийное право: Учебное и научно-практическое пособие. М., 2000. С. 34.

ства. Важнейшее место среди способов достижения такого баланса занимают правовые средства.

По своей сущности финансово-правовой конфликт имеет юридические свойства, поэтому финансовое законодательство должно предусматривать наличие юридических процедур его завершения (преодоления, разрешения). Юридическое вмешательство в финансовые конфликты необходимо и в силу специфики имущественной сферы их возникновения, сочетающей и отражающей публичные и частные интересы. Свободное перемещение финансовых средств, равенство всех форм собственности, а также признание частных и публичных интересов составляют элементы конституционного строя. Следствием конституционного признания названных отношений является законодательный поиск оптимальных способов преодоления финансово-правовых конфликтов.

Реализация финансово-правовых норм сопровождается огромным количеством юридических конфликтов, вызванных различными причинами. Вместе с тем процесс совершенствования системы финансового законодательства не может до конца устранить коллизии правовых норм или противоречия между отдельными правовыми актами. Более того, стремление государства увеличить объем публичной финансовой деятельности и, как следствие, закономерная реакция частного субъекта максимально сохранить свою собственность неизбежно будут порождать правореализационные споры. Урегулировать разногласия или максимально нейтрализовать их негативные последствия возможно посредством использования механизма разрешения юридических конфликтов.

Механизм разрешения финансово-правовых конфликтов — это система взаимосогласованных правовых процедур (средств, способов), позволяющая выявить причины конфликта, осуществить его формализацию и идентификацию, принять адекватные меры по разрешению и последующему предотвращению противоборства субъектов финансового права.

Сферой возникновения финансово-правовых конфликтов являются общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Результатом возникшего противоборства сторон становится конфликтное финансовое правоотношение, отличающееся от позитивного финансового правоотношения противоречивыми интересами сторон. Однако наличие противоположных (а иногда и антагонистических) интересов у субъектов финансовых правоотношений еще не означает трансформации

общественной связи между ними в юридический конфликт. Финансово-правовой конфликт будет иметь место лишь при возникшем противоборстве субъектов, т. е. при осуществлении обеими сторонами «разновекторных» деяний (действий или бездействия).

Объективная сторона финансово-правового конфликта выражается в форме действий или бездействия, основным мотивом совершения которых выступает нежелание соблюдать права и интересы противоположного субъекта. Следовательно, основой применения правовых процедур, направленных на разрешение финансово-правового конфликта будет выступать сложный юридический состав — совокупность юридических фактов в виде действий сторон конфликтных финансовых правоотношений или неправомерного бездействия одной из сторон.

Подобно самому юридическому конфликту в финансовой сфере механизм его правового регулирования не является статическим и состоит из определенных элементов. Важнейшим атрибутом здесь выступают процедуры разрешения финансово-правовых конфликтов, сопровождающие завершающую стадию противоборства и в концентрированном виде отражающие эффективность влияния права на общественные отношения в финансовой сфере. Наличие юридических процедур должно быть одним из основных элементов правового режима финансово-правового конфликта, поскольку без их наличия большинство финансовых правоотношений не будут иметь гарантии осуществления, а возникшие финансово-правовые споры не получат механизма правовой реализации.

Противоположность имущественных интересов субъектов финансового права, их дифференцированное отношение к публичной финансовой деятельности, видовое и количественное многообразие объектов финансово-правового регулирования придают финансово-правовым конфликтам различные характер и мотивацию. Видовое многообразие финансово-правовых конфликтов предполагает выработку оптимальных правовых средств, предназначенных для устранения противоборства сторон. Существенное значение в решении данного вопроса имеет *классификация финансово-правовых конфликтов* по различным основаниям, в частности:

по видам субъектов — конфликт между территориальными, коллективными или частными (индивидуальными) субъектами финансовых правоотношений. Межсубъектные финансово-правовые конфликты остро проявляются в бюджетных отноше-

ниях, отношениях в процессе осуществления финансового контроля, валютного регулирования и др.;

по видам общественных отношений, регулируемых финансовым правом, — конфликт в сфере налоговых, бюджетных, дежно-кредитных, валютных и иных отношений.

Соответственно имеющимся особенностям каждый вид финансово-правового конфликта требует адекватного механизма правового регулирования, неотъемлемым элементом которого выступают особые правовые средства (процедуры) его разрешения.

Общей теорией права на основе достижений социологических наук выработаны два способа разрешения юридических конфликтов: разрешение конфликта самими участниками и разрешение конфликта посредством вмешательства третьей стороны¹. В качестве процедур преодоления противоборства сторон различные отрасли права используют неформальные средства (переговоры, посредничество, обращение к арбитру) и юридические средства (использование ветвями власти механизма сдержек и противовесов, согласительные процедуры, судебное рассмотрение).

Механизм разрешения финансово-правовых конфликтов имеет определенные особенности, отражающие приоритет властного правового воздействия на финансовые отношения и их публичный характер. Потенциально стороны финансово-правового конфликта имеют возможность урегулировать возникшее противоборство неформальными процедурами, однако участие государства или муниципального образования в качестве обязательного субъекта финансового правоотношения в совокупности с преимущественно императивным методом правового регулирования не позволяет говорить о широком использовании и высокой эффективности перечисленных мер.

В современных условиях финансовой деятельности государства и муниципальных образований наибольшее значение имеют юридические средства разрешения финансово-правовых конфликтов. Необходимо отметить, что эти процедуры нормативно закреплены Конституцией РФ, которая легализовала возможность противоборства различных субъектов права и, как следствие, предусмотрела правовые средства разрешения конфликтов (см., например, ст. 35, 57, 105 и др.). Финансовое пра-

¹ См., например: *Абдулаев М. И., Комаров С. А.* Проблемы теории государства и права: Учебник для вузов. СПб., 2003. С. 450; *Социология права: Учебное пособие / Под ред. В. М. Сырых.* М., 2001. С. 258.

во, как и любая другая отрасль права, имеет конституционные основы, поэтому разрешение финансово-правовых конфликтов осуществляется на основе конституционно предусмотренных процедур, особенности и порядок применения которых детализируются финансовым законодательством.

Процедура разрешения финансово-правового конфликта — это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий уполномоченных субъектов финансового права в целях прекращения конфликтного финансового правоотношения.

Правовые средства, используемые в механизме регулирования юридических конфликтов, выполняют различные функции, отражающие динамику противоборства сторон. Функциональные особенности позволяют классифицировать такие процедуры следующим образом:

процедуры, *оказывающие позитивное регулирование* (направленные на создание и поддержание с помощью правовых норм оптимального сочетания, гармонизации противоречивых сторон конфликта);

процедуры, *направленные на постепенное преодоление различий* между сторонами конфликта (установление поощрительных, обязывающих норм и т. д.);

процедуры, *устанавливающие правовой режим запрета* на конфликты, проявляющиеся в антиобщественных действиях¹.

Рассмотренное обобщение правовых средств универсально отражает основное предназначение права — регулировать и охранять общественные отношения. Следовательно, для классификации процедур, предназначенных для регулирования финансово-правовых конфликтов, функциональная специфика наиболее приемлема.

Поскольку обязательным участником финансовых правоотношений, а следовательно, и стороной финансово-правового конфликта выступает государство или муниципальное образование, то одной из процедур разрешения конфликтных ситуаций является механизм сдержек и противовесов, предусматривающий возможность предотвращения и разрешения конфликтных ситуаций между ветвями власти. В механизме разрешения финансово-правовых конфликтов этот способ наиболее применим

¹ См.: Бондарь Н. С. Конституционное право как средство разрешения межнациональных конфликтов // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы науч. конф. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. С. 23-24.

к бюджетным правоотношениям, так как их участниками выступают представительная и исполнительная ветви государственной власти всех уровней, органы местного самоуправления, а также судебная система. Например, в соответствии с БК РФ Государственной Думе предоставляется право вернуть проект федерального бюджета на очередной финансовый год в Правительство РФ на доработку (ст. 202); при повторном отклонении проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума обязана поставить вопрос о доверии Правительству РФ (ст. 203); Государственная Дума имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета (п. 3 ст. 279).

Механизм сдержек и противовесов используется и для разрешения бюджетно-правовых конфликтов, возникших между Президентом РФ и парламентом (согласно ст. 210 БК РФ Президент РФ имеет право отклонить федеральный закон о федеральном бюджете, принятый Федеральным Собранием РФ).

Разрешение финансово-правовых конфликтов процедурами, обусловленными конституционным принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), находит концентрированное выражение в бюджетном процессе. Учитывая политическую напряженность бюджетного процесса, объективно обусловленную участием в нем всех ветвей власти, взаимным бюджетным контролем за правотворческой и правореализационной финансовой деятельностью представительных и исполнительных органов, а также особенностями правового положения судебной ветви власти в системе бюджетных отношений¹, БК РФ использует возможность разрешения финансовых конфликтов с привлечением всех ветвей власти. Например, на стадии рассмотрения и утверждения федерального бюджета возможно разногласие Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ или иных органов федеральной судебной системы с Правительством РФ (Министерством финансов РФ) по поводу составления последним смет расходов (ведомственных бюджетов) соответствующих органов. Предусмотренные БК РФ процедуры преодоления возникших разногласий подчеркивают важность

¹ Судебная система РФ в бюджетных правоотношениях выполняет не только функции независимого арбитра по разрешению возникших финансовых разногласий, но и сама является получателем денежных средств из федерального бюджета, осуществляет взимание государственной пошлины за рассмотрение отдельных категорий дел, принимает участие в бюджетном процессе.

политико-правового компромисса между органами власти относительно распределения государственных денежных средств на обеспечение их деятельности.

Завершающей и одновременно наиболее конфликтной стадией бюджетного процесса является рассмотрение Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета. Законодательно регламентированный процесс подготовки к рассмотрению федерального закона об исполнении федерального бюджета предусматривает различные процедуры разрешения финансовых конфликтов, возникающих между исполнительной ветвью власти (подготавливающей отчет об исполнении бюджета) и представительной (осуществляющей внешний аудит этого отчета). Однако полноценная реализация принципа разделения властей, находя должное проявление в бюджетном праве, предполагает участие и судебной власти в рассмотрении отчета об исполнении бюджета.

Анализ преломления конституционного принципа разделения властей в процедуру разрешения финансово-правовых конфликтов позволяет сделать вывод о стремлении законодателя к первоначальному разрешению возникших разногласий самими ветвями власти. На примере бюджетного процесса видно, что роль арбитра между конфликтующими сторонами отводится, как правило, законодательному (представительному) органу. Даже в тех конфликтных ситуациях, когда одной из противоборствующих сторон является Федеральное Собрание РФ, БК РФ закрепляет за ним приоритетное право выбора процедуры разрешения финансово-правового конфликта.

Другим юридическим средством разрешения финансово-правовых конфликтов выступают согласительные процедуры. Использование этих процедур для разрешения противоречий между публичными субъектами предусмотрено ст. 85 Конституции РФ, которая предоставляет право Президенту РФ применять согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. Часть 4 ст. 105 Конституции РФ предусматривает возможность использования согласительной процедуры для преодоления разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой, возникших в случае отклонения федерального закона Советом Федерации.

Основываясь на конституционных механизмах установления согласительных процедур, финансовое законодательство

детализирует порядок их использования при разрешении соответствующих конфликтных ситуаций. Наибольшее распространение согласительные процедуры получили в налоговых и бюджетных правоотношениях как изначально противоречивых по своей социально-политической сущности и требующих гибкого правового регулирования, нацеленного как минимум на предотвращение финансово-правового спора и как максимум на гармонизацию несовпадающих субъективных интересов. В случае отклонения Президентом РФ федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию (ст. 210 БК РФ).

Правовые средства, применяемые для разрешения финансово-правовых конфликтов, возникающих между публичными субъектами, представляют собой весьма значимый элемент механизма правового регулирования финансовых отношений. Сопоставление правового статуса публичных субъектов финансовых правоотношений и юридических средств преодоления возникающих между ними разногласий позволяет сделать вывод о системной взаимосвязи названных категорий. Процедуры разрешения финансово-правовых конфликтов тесно взаимосвязаны, дополняют друг друга, развивая тем самым механизм преодоления конфликтной ситуации, позволяя разрешить ее наиболее приемлемым способом, восстановить первоначальный правовой статус публичных субъектов.

При разрешении конфликтных финансовых правоотношений каждая юридическая процедура может применяться в качестве альтернативного или последующего правового средства. Например, в случае отклонения в первом чтении рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума вправе передать указанный законопроект в согласительную комиссию или вернуть его в Правительство РФ (ст. 202 БК РФ). Финансовое законодательство достаточно подробно регламентирует последовательность применения процедур преодоления конфликтов. Так, в случае отклонения Советом Федерации федерального закона о федеральном бюджете указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. Согласованный федеральный закон о федеральном бюджете выносится согласительной комиссией на повторное рассмотрение Госу-

дарственной Думой, а затем вновь передается в Совет Федерации. Одновременно БК РФ, развивая положения ст. 105 Конституции РФ, предоставляет Государственной Думе право преодолеть несогласие Совета Федерации посредством вынесения федерального закона о федеральном бюджете на повторное голосование. Закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы (ст. 208).

Возможность сочетания процедур не исключает их самостоятельного значения для разрешения финансово-правовых конфликтов. К сожалению, сторонам не всегда удается преодолеть возникшие разногласия, используя только одно правовое средство, поэтому законодательное закрепление права выбора процедур разрешения конфликтов и установление последовательности их применения придает гарантированность не только механизма разрешения финансово-правовых конфликтов, но и укрепляет правовой статус публичных субъектов финансовых правоотношений.

Конституционное происхождение механизма сдержек и противовесов, а также согласительных процедур придает им универсальный характер, т. е. делает применимыми для разрешения конфликтных публичных правоотношений любой сферы. Вместе с тем нормы Конституции РФ оказывают прямое действие на правовой режим финансово-правового конфликта. Правовые средства, не требующие иного законодательного опосредования, предусмотрены, например, ч. 3 ст. 104, согласно которой законопроекты, затрагивающие финансовую компетенцию государства, могут быть внесены на рассмотрение Государственной Думы только при наличии заключения Правительства РФ, ст. 106, возлагающей на Совет Федерации обязанность по рассмотрению принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

При выборе правовых средств, направленных на устранение финансово-правового конфликта, следует учитывать системные связи финансовых противоречий, их обусловленность закономерностями государственно-правового развития. Так, финансово-правовые конфликты интересов невозможно разрешить и устранить без учета наличия в обществе социальных и политических противоречий, что неизбежно должно повлечь согласование процедур разрешения финансово-правовых конфликтов

с процедурами устранения конфликтов в конституционном праве.

Финансово-правовой конфликт не всегда разрешается в пределах предмета финансового права (т. е. только на основе финансово-правовых процессуальных норм) и требует своего преодоления в рамках гражданского или уголовного процесса. Но даже наличие в российской правовой системе гражданско-процессуальных и уголовно-процессуальных механизмов рассмотрения финансово-правовых споров не всегда гарантирует разрешение возникшего конфликта, поскольку отдельные положения финансового законодательства требуют осмысления и применения в системной связи с положениями Конституции РФ. Финансово-правовой конфликт, объектом которого являются коллизии норм конституционного и финансового права, может найти адекватное разрешение только в порядке конституционного судопроизводства, осуществляемого Конституционным Судом РФ.

Системные связи финансово-правовых конфликтов оказывают и обратное влияние на обуславливающие их противоречия. Например, обеспечение принципа равенства в позитивных бюджетно-финансовых отношениях имеет важное значение в механизме регулирования федеративных отношений.

Процедуры разрешения финансово-правовых конфликтов между публичными субъектами имеют определенную специфику, обусловленную сферой возникновения разногласий (финансовой деятельностью государства) и позволяющую отграничить их от других правовых средств. Наиболее существенными, как представляется, являются следующие особенности: обусловленность финансовой деятельности государственно-политическим устройством; конституционные основы установления в виде норм прямого действия или норм-принципов, получающих развитие в отраслевом финансовом законодательстве; целевая установка, направленная прежде всего на досудебное урегулирование конфликта; взаимодополняемость юридических процедур, наличие у публичных субъектов права выбора способа и последовательности разрешения возникшего разногласия.

§ 2. Понятие, функции и признаки финансово-правовой ответственности

Государство регулирует финансовые отношения посредством создания правовых норм, содержащих права и обязанности соответствующих субъектов. Предоставляя физическим и юри-

дическим лицам экономические свободы, возможность осуществлять операции с финансовыми средствами, государство со своей стороны требует от субъектов финансового права надлежащей реализации установленных правовых предписаний. Неисполнение финансово-правовых предписаний либо уклонение от их надлежащего исполнения влечет неблагоприятные имущественные последствия для государственной деятельности.

Финансовая компетенция является суверенным правом каждого государства. Исключительно государству принадлежат права на установление и взимание налогов, формирование бюджета, осуществление заимствований и предоставление гарантий от имени государства, эмиссию денежных средств, валютное регулирование и т. д.

Реализация финансово-правовых норм зачастую встречает противодействие со стороны участников финансовых отношений. Обязанность уплачивать налоги вызывает у частных субъектов подсознательную готовность к сокрытию дохода либо иным неправомерным деяниям, обеспечивающим использование и распоряжение полученным имуществом в полном объеме без учета суверенного права государства на часть этого дохода. Получение денежных средств из федерального бюджета зачастую сопровождается желанием использовать их не по целевому назначению. Многие юридические лица нарушают кредитные обязательства перед государством, не ввозят на территорию Российской Федерации полученную за рубежом валютную выручку либо, напротив, в нарушение финансового законодательства неправомерно вывозят российский капитал. Нарушению суверенных финансовых прав государства способствуют также высокие налоговые ставки и низкий уровень жизни населения.

Несоблюдение установленного государством порядка осуществления финансовой деятельности нарушает интересы всего общества, т. е. приобретает публично-правовой характер. Совокупность названных факторов создает предпосылки для совершения налоговых правонарушений и, как следствие, реакцию государства по защите своих имущественных интересов.

Желание государства сохранять и поддерживать установленный им правовой порядок в финансовой деятельности влечет необходимость правовой охраны этой сферы общественных отношений. Тем самым объясняются необходимость и возможность государственного принуждения, одной из форм которого является финансово-правовая ответственность.

Ответственность за нарушение финансового законодательства не существует изолированно только в рамках финансового

права. Как уже отмечалось, в зависимости от тяжести совершенного деяния или субъектного состава возможно применение норм иных отраслей права в целях охраны имущественных интересов государства. Учитывая эти обстоятельства, п. 3 и 4 ст. 108 НК РФ определяют соотношение налоговой ответственности с ответственностью, предусмотренной уголовным и административным законодательством. БК РФ устанавливает основания применения финансовой, административной или уголовной ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ (ст. 281-306).

Самостоятельный характер финансового права как отрасли российского права свидетельствует о наличии в его структуре мер государственного принуждения, составной частью которых выступают меры ответственности. Особенности предмета финансово-правового регулирования и методов правового воздействия на финансовые отношения придают специфику и юридической ответственности, применяемой к нарушителям финансового законодательства. Финансовое право, таким образом, имеет в своем составе охранительный институт финансово-правовой ответственности, отличающийся от общих мер ответственности наличием специальных, свойственных только финансовому праву мер и процедур государственного принуждения. Наиболее четко финансово-правовая ответственность стала оформляться после кодификации бюджетного и налогового законодательства.

Понятие финансовой ответственности — одно из основных финансово-правовых категорий, его конструкция во многом определяет место и роль правового регулирования финансовых отношений в системе российского права.

Современное состояние финансового права показывает определенные проблемы в исследовании ответственности за нарушения финансово-правовых норм. В настоящее время приступить к изучению отраслевой правовой ответственности с позиций науки финансового права затруднительно по той причине, что определения финансово-правовой ответственности (ответственности за нарушения финансового законодательства), которое должно быть закреплено в общей части отраслевого законодательного акта, не существует в связи с отсутствием единого кодификационного акта, оформляющего основы правового регулирования отношений в сфере публичной финансовой деятельности. Финансово-правовая ответственность формируется по институциональному признаку — «снизу вверх», поскольку, например, более детальное законодательное оформление и на-

умное осмысление получают налоговая, бюджетная и валютная ответственность.

Финансовая ответственность обладает всеми признаками, характеризующими ее как правовую. Общеправовыми чертами финансовой ответственности являются: формальная определенность в виде фиксации в правовых нормах; гарантированность государством; реализация в двух формах — позитивной и негативной; обеспеченность государственными мерами воздействия — убеждением или принуждением; наступление для нарушителя определенных неблагоприятных последствий; осуществление в процессуальной форме.

Вместе с тем финансовая ответственность имеет определенную специфику, обусловленную особенностями финансовой деятельности государства и механизмом правового регулирования финансовых отношений. Обособление финансовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности подтверждается и выделением в финансовом законодательстве процедурно-процессуальных норм, регулирующих производство по делам о финансовых правонарушениях.

Согласно п. «ж» ст. 71 Конституции РФ финансовое регулирование относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации, следовательно, меры государственного принуждения, а также ответственность за нарушения финансового законодательства могут устанавливаться только на федеральном уровне. Дальнейшее правовое регулирование финансовой ответственности осуществляется внутриотраслевым законодательством. Впервые на нормативном уровне упоминание о финансовой ответственности появилось в Указе Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей»¹.

В НК РФ понятия «налоговая ответственность» и «ответственность за совершение налоговых правонарушений» используются как равнозначные. Например, п. 1 ст. 101 НК РФ устанавливает, что по результатам рассмотрения материалов проверки руководителем (заместителем руководителя) налогового органа может быть вынесено решение о привлечении налогоплательщика к *налоговой ответственности* за совершение налогового

¹ СЗ РФ. 1994. № 5. Ст. 396. Названный Указ Президента РФ утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 25 июля 2003 г. № 840 «О признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3050.

правонарушения; ст. 107 НК РФ предусматривает возможность привлечения организаций и физических лиц к *ответственности за совершение налоговых правонарушений*. БК РФ оперирует понятием *ответственность за нарушение бюджетного законодательства РФ* (п. 2 ст. 1, ст. 281). Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливает порядок привлечения к *ответственности за нарушения валютного законодательства*.

Признаком финансовой ответственности является наличие социального основания, состоящего в необходимости охраны общественных отношений финансовой сферы. Нормы финансового права, как и другие нормы права, являются разновидностью социальных норм, поэтому финансовая ответственность реализуется в двух формах: *позитивной* (добровольной, активной) и *негативной* (государственно-принудительной, ретроспективной).

Позитивная финансово-правовая ответственность существует в силу добровольного выполнения субъектами финансового права своих обязанностей, она возникает на основе формальных (нормативных) признаков. Финансовая деятельность государства основывается не только на установлении запретов относительно совершения каких-либо действий. Одним из важнейших условий реализации финансово-правовых норм выступает добросовестное соблюдение субъектами финансового права предоставленных им прав и выполнение возложенных на них обязанностей. Субъекты финансового права должны неукоснительно соблюдать суверенные финансовые права государства, осознавать свой общественный долг уплачивать налоги, возвращать бюджетные ссуды и кредиты, использовать государственные денежные средства по целевому назначению и т. д.

Позитивный смысл финансово-правовой ответственности придают осознанные действия субъектов финансового права, направленные на выполнение возложенных обязанностей и реализацию финансовых полномочий в пределах предоставленных прав. Следовательно, основанием позитивной финансовой ответственности является соблюдение правовых норм, а не совершение финансового правонарушения.

Некоторые субъекты финансового права выполняют возложенные на них обязанности в силу осознания своего общественного долга, другие — в силу возможности применения наказания за неправомерное поведение. Поэтому в целом позитивная ответственность носит добровольный характер, но вместе с тем возможна и некоторая степень государственного принужде-

ния. Относительно позитивной финансовой ответственности принуждение в виде угрозы наступления негативных последствий является только средством предупреждения нарушений финансового законодательства.

По времени реализации позитивная ответственность предшествует негативной ответственности.

Позитивная финансовая ответственность основывается на принципах добросовестности предпринимательской деятельности и социальной справедливости.

Добровольная форма реализации финансовой ответственности имеет следующие юридические *признаки*: она неразрывно связана с нормами финансового права, устанавливающими финансово-правовой статус субъекта; она является юридической обязанностью, обусловленной финансово-правовым статусом; гарантирована государственным принуждением; реализуется добровольно в виде правомерного поведения; одобряется (в некоторых финансовых правоотношениях и поощряется) со стороны государства; осуществляется в рамках общих финансовых правоотношений.

Позитивная финансовая ответственность нацелена прежде всего на недопущение нарушений порядка аккумуляции, распределения и использования государственных денежных фондов. Однако низкая правовая культура участников финансовых правоотношений, потребительское отношение к публичной власти, сопровождающиеся наличием высоких фискальных требований государства и противоречивого финансового законодательства, провоцируют отдельных субъектов на совершение негативных поступков.

Нарушение норм финансового права обуславливает необходимость *негативной финансовой ответственности*, которая имеет несколько аспектов.

Во-первых, она представляет собой реакцию государства на нарушение финансового законодательства, выражающуюся в наложении на виновное лицо за совершенное деяние дополнительной обязанности претерпевать карательные меры государственно-принудительного воздействия в форме имущественных лишений (взысканий).

Во-вторых, финансовая ответственность может определяться как исполнение юридической обязанности на основе государственного принуждения. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П в целях обеспечения выполнения публичной обязанности по уплате налогов и сборов и возмещения ущерба, понесенного казной в результате

ее неисполнения, законодатель вправе устанавливать меры принуждения в связи с несоблюдением законных требований государства.

Такие меры могут быть как правосстановительными, обеспечивающими исполнение налогоплательщиком его конституционной обязанности по уплате налогов, т. е. погашение недоимки и возмещение ущерба от несвоевременной и неполной уплаты налога, так и штрафными, возлагающими на нарушителей дополнительные выплаты в качестве меры ответственности (наказания). При этом в выборе принудительных мер законодатель ограничен требованиями справедливости, соразмерности и иными конституционными и общими принципами права¹.

Наличие либо отсутствие государственного принуждения определяет факт существования финансовой ответственности. Финансовая ответственность не связывается только с неблагоприятными последствиями для правонарушителя, которые наступают в результате совершенного им нарушения финансового законодательства. Карательные механизмы в финансовой ответственности существуют параллельно с правосстановительными, поскольку государству важно не только наказать нарушителя финансовой дисциплины, но и восстановить публичные имущественные интересы, компенсировать возникший ущерб.

Таким образом, негативная финансовая ответственность существует в двух формах: карательной (штрафной) и правосстановительной (компенсационной).

Состав правоотношения финансовой ответственности представляет сложное социально-правовое явление, складывающееся из совокупности следующих элементов: субъекты (участники), права и обязанности субъектов (участников), их действия (поведение), объект правоотношения.

В правоотношении, складывающемся относительно финансовой ответственности, принимают участие как минимум две стороны: государство в лице компетентного органа, указанного в финансовом законодательстве, и правонарушитель. Между

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

этим субъектами складываются охранительные финансовые правоотношения, в которых государство выступает в качестве управомоченной стороны, а правонарушитель — обязанной. Субъектом материального правоотношения финансовой ответственности является государство в целом, а не финансово-кредитные или иные уполномоченные органы. Права и обязанности государства и правонарушителя неразрывны и составляют содержание правоотношения финансовой ответственности.

Право государства применять к нарушителю финансового законодательства меры государственно-правового принуждения (в том числе меры финансово-правовой ответственности) предполагает возникновение у правонарушителя обязанности претерпевать эти меры. Применение мер финансовой ответственности является одновременно правом и обязанностью государства, поскольку даже в тех случаях, когда правонарушитель добровольно прекращает совершение финансового правонарушения государство не утрачивает права на применение соответствующих мер финансовой ответственности. Например, добровольная постановка на учет в налоговом органе после истечения установленного срока не исключает состава налогового правонарушения, предусмотренного ст. 117 НК РФ, и не освобождает налогоплательщика от предусмотренных мер финансово-правовой ответственности.

Охранительные финансовые правоотношения имеют юридическое и фактическое содержание. Юридическое содержание заключается в возможности совершения определенных действий со стороны государства в качестве управомоченного лица и необходимости определенных действий нарушителя финансового законодательства. Фактическое содержание составляют сами действия участников охранительного правоотношения, направленные на реализацию предоставленных прав и возложенных обязанностей.

Объектом правоотношения финансовой ответственности является правовой статус нарушителя финансового законодательства. Возложение дополнительных лишений и ограничений имущественного характера, определенных мерой финансовой ответственности, приводит к изменению финансово-правового статуса правонарушителя.

В механизме финансово-правового регулирования негативная ответственность является развитием материального финансового правоотношения, которое реализуется посредством особой процессуальной формы. Финансовая ответственность проявляется в виде наложения со стороны государства запретов на

совершение иными субъектами действий, не соответствующих финансово-правовой политике. Запрещая нарушать финансовое законодательство, государство возлагает на субъектов финансового права обязанность воздерживаться от совершения определенных действий либо, напротив, не бездействовать, а своими поступками реализовывать возложенные обязанности.

Следовательно, финансовая ответственность существует в рамках охранительного финансово-правового института, регулирующего общественные отношения финансовой сферы посредством введения запретов и установления мер государственного принуждения за их несоблюдение. Однако финансовая ответственность не совпадает полностью с охранительным правоотношением, возникшим в результате совершения финансового правонарушения. Охранительные правоотношения по своему составу и объему шире финансовой ответственности. Финансовая ответственность характеризует содержание правоохранительных отношений прежде всего с позиций правового статуса правонарушителя, его дополнительных имущественных обязанностей, возникших в результате совершенного финансового правонарушения. Вместе с тем финансовая ответственность может быть реализована только в рамках охранительных правоотношений.

Самостоятельный характер финансово-правовой ответственности также проявляется в наличии особого процессуального порядка ее применения. Процессуальный порядок реализации финансово-правовой ответственности осуществляется посредством выделения ее стадий, что одновременно позволяет рассмотреть содержание охранительного финансового правоотношения в качестве динамичной системы.

Возникновение и развитие процессуальной формы финансово-правовой ответственности происходят на основании норм финансового законодательства и выражается в последовательных действиях компетентных финансово-контрольных органов по применению санкции охранительной нормы к правонарушителю. Наиболее полно и последовательно процессуальная форма привлечения к ответственности урегулирована НК РФ.

Процессуальная форма финансовой ответственности как охранительного правоотношения имеет *три стадии*: возникновение финансовой ответственности; конкретизация финансовой ответственности посредством доказывания наличия элементов состава финансового правонарушения; реализация финансовой ответственности.

Спецификой процессуальной формы финансовой ответственности выступает обязательный для государственного органа порядок досудебного разрешения отдельных категорий финансово-правовых споров. До обращения в суд за защитой нарушенных финансовых прав государства финансово-контрольный орган выносит правонарушителю предписание об устранении выявленных недостатков, приостанавливает финансирование в случае нецелевого использования бюджетных средств и т. д. Относительно налоговых органов НК РФ прямо предусмотрена обязанность предложить правонарушителю добровольно уплатить соответствующую сумму налоговой санкции. В случае отказа налогоплательщика добровольно уплатить сумму налоговой санкции или пропуска срока уплаты налоговый орган обращается в суд с иском о принудительном взыскании налоговой санкции.

Наличие досудебного порядка рассмотрения дела о финансовом правонарушении вносит в механизм охранительного финансового правоотношения два вида процессуальных отношений: финансовые и гражданские (или арбитражные). Первоначально реализация материального охранительного финансового правоотношения осуществляется в рамках финансового (налогового, бюджетного и т. д.) процесса, позволяющего обнаружить факт совершения финансового правонарушения и осуществить производство по делу о финансовом правонарушении. Если правонарушитель добровольно не исполняет требование финансово-контрольного органа, то привлечение к финансовой ответственности осуществляется в рамках искового производства согласно правилам гражданского или арбитражного процесса. Например, согласно ст. 104 НК РФ до обращения в суд налоговый орган обязан предложить налогоплательщику добровольно уплатить причитающуюся сумму налоговой санкции.

Элементы механизма финансовой ответственности, таким образом, могут входить в предмет финансового права, а могут находиться в сферах регулирования иных отраслей российского права. Непосредственно к регулируемым финансовым правом относятся те охранительные отношения, которые складываются между государством и нарушителем финансовой дисциплины относительно возложения на виновного субъекта дополнительной обязанности имущественного характера в соответствии с санкцией, установленной финансовым законодательством. Отношения, возникающие в процессе судебного рассмотрения иска финансово-контрольного органа о взыскании с правонару-

шителя финансовой санкции, образуют предметы гражданско-процессуального или арбитражно-процессуального права.

Следовательно, финансово-правовая ответственность является правоотношением, имеющим особую процессуальную форму реализации. Движение охранительного финансового правоотношения осуществляется последовательными действиями компетентных государственных органов и подразделяется на отдельные, но взаимообусловленные стадии.

Охранительные финансовые правоотношения возникают на основе юридических фактов в виде нарушений финансового законодательства, поэтому *негативная финансовая ответственность имеет три основания:*

формальное (нормативное), выражающееся в наличии системы норм финансового законодательства, устанавливающих составы финансовых правонарушений, права и обязанности участников охранительного финансового правоотношения, регулирующих ответственность за нарушение финансово-правовых норм, принципы, порядок и процессуальную форму привлечения к финансовой ответственности;

фактическое, означающее совершение субъектом финансового права противоправного деяния, нарушающего нормы финансового законодательства;

процессуальное, заключающееся в вынесении уполномоченным органом (налоговыми органами, органами государственных внебюджетных фондов, таможенными органами и др.) решения о наложении санкции за совершение финансового правонарушения.

Наступление негативной финансовой ответственности возможно только при наличии всех перечисленных оснований и в строго определенной последовательности: норма права — финансовое правонарушение — применение санкции.

Финансовая ответственность выполняет определенные цели, которые прямо в финансовом законодательстве не указаны, но выводятся из целей и задач внутриотраслевых нормативных правовых актов. В частности, в преамбуле БК РФ определено, что БК РФ служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. Нормативным порядком определены основные начала законодательства о налогах и сборах (ст. 3 НК РФ), посредством решения которых достигаются цели налоговой ответственности. Предостерегая субъектов финансового права от совершения противоправных деяний в финансовой сфере, финан-

совая ответственность преследует две цели: охранительную, посредством которой ограждает общество от нежелательных ситуаций, связанных с нарушением имущественных интересов государства; стимулирующую, посредством которой поощряет правомерное поведение субъектов финансового права.

Финансовая ответственность, как и другие виды юридической ответственности, достигает цели своего предназначения в том случае, если государство в лице финансово-контрольных органов познает всеми законными способами объективный факт совершения финансового правонарушения и признает или не признает его таковым.

Цели финансовой ответственности реализуются в функциях, которые отражают предназначение этого охранительного института, тесно связаны с применением финансово-правовых санкций и имеют социальные последствия. Следовательно, в механизме правового регулирования финансовых отношений финансово-правовая ответственность выполняет юридическую и социальную функции.

Юридическая функция проявляется в двух аспектах: правосстановительном (компенсационном) и штрафном (карательном).

Правовосстановительный аспект финансовой ответственности обусловлен имущественными отношениями между публичным и частным субъектами, объектами которых выступают налоги, обязательные сборы, страховые взносы, бюджетные денежные средства, кредитные ресурсы, валюта и валютные ценности и т. д. Наличие финансовой ответственности субъектов за нарушение своих обязанностей по формированию публичных денежных фондов и (или) их правомерному использованию преследует цель восстановить имущественные интересы государства, компенсировать казне причиненные убытки. Разрешая финансово-правовой конфликт, государству важнее восстановить свои финансовые интересы, чем возложить на правонарушителя ограничительные меры неимущественного характера (лишение свободы, запрет на занятие должности и т. д.).

Штрафной аспект финансовой ответственности заключается в неблагоприятных имущественных лишениях, претерпеваемых нарушителем финансового законодательства. Посредством реализации штрафной функции создается режим правового урона, заключающийся в применении санкции к субъекту финансового правонарушения.

Социальная функция финансовой ответственности выражается в осуществлении общего предупреждения финансовых пра-

вонарушений посредством побуждения субъектов финансового права к соблюдению норм финансового законодательства. Она реализуется посредством общей и частной превенции совершения финансовых правонарушений.

Общая превенция преследует цель предотвращения совершения финансовых правонарушений всеми субъектами финансового права.

Частная превенция направлена на индивидуально-определенного субъекта и проявляется в создании со стороны государства правового механизма предотвращения совершения новых финансовых правонарушений. Например, в налоговом праве способом реализации частной превенции является угроза увеличения санкции на 100% в случае совершения лицом аналогичного налогового правонарушения (п. 4 ст. 114 НК РФ).

Главное предназначение функций финансовой ответственности заключается в обеспечении нормального действия механизма финансово-правового регулирования.

Таким образом, *финансовая ответственность представляет собой обязанность лица, виновного в совершении финансового правонарушения, претерпевать меры государственно-властного принуждения, предусмотренные санкциями финансового законодательства, состоящие в возложении дополнительных юридических обязанностей имущественного характера и применяемые компетентными органами в установленном процессуальном порядке.*

На основе этого определения выделяются следующие *признаки финансовой ответственности*:

материальные, характеризующие финансовую ответственность в качестве охранительного финансового правоотношения. Материальные признаки финансовой ответственности включают два аспекта:

а) установление составов финансовых правонарушений и санкций за их совершение финансовым законодательством. Так, согласно ст. 2 НК РФ правовой базой налоговой ответственности служит законодательство о налогах и сборах, регулирующее властные отношения, возникающие в процессе привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Финансовая ответственность соответствует общеправовым принципам юридической ответственности и принципам финансового права. Основанием применения финансовой ответственности является виновное совершение финансового правонарушения. Финансовая ответственность может быть исполнена правонарушителем в добровольном порядке, поэтому она не

всегда связана с порицанием. Привлечение к финансовой ответственности не исключает возможности применения иных мер государственного принуждения за нарушения финансового законодательства;

б) определение вида и меры государственно-властного принуждения через охранительное финансовое правоотношение. Санкции за нарушения финансового законодательства дифференцированы, носят имущественный характер, выражаются в денежной форме и взыскиваются уполномоченными органами;

процессуальные, характеризующие механизм реализации материального охранительного финансового правоотношения посредством производства по делу о финансовом правонарушении, осуществляемым компетентным органом согласно положениям финансового законодательства. Финансово-правовая ответственность реализуется в специальной процессуальной форме, отличающейся от порядка применения иных видов юридической ответственности, и состоит из стадий производства по делам о финансовых правонарушениях. Процессуальный порядок привлечения к финансовой ответственности в части, составляющей предмет финансового права, реализуется финансово-контрольными, налоговыми, таможенными органами и др.;

функциональные, отражающие целенаправленность существования и применения финансовой ответственности. Цели финансовой ответственности выражаются в восстановлении нарушенных имущественных интересов государства, а также в наказании виновного, предотвращении совершения им новых финансовых правонарушений.

Финансовая ответственность, таким образом, является самостоятельной мерой защиты государственного финансового суверенитета, имеет собственную правовую природу и занимает строго отведенное место в финансовых правоотношениях. Названные признаки позволяют отличать финансово-правовую ответственность от иных мер государственного принуждения: мер безопасности, предупреждения, пресечения, защиты и т. д.

Наделение государства правом принуждать к несению финансовой ответственности не означает вседозволенности. Обе стороны охранительного правоотношения могут действовать *только в границах финансового законодательства*, а реализация финансовой ответственности возможна исключительно на основе норм финансового права, устанавливающих ответственность за конкретно-определенное правонарушение.

§ 3. Понятие и юридические признаки финансового правонарушения

Финансовое правонарушение является самостоятельным основанием для применения мер государственного принуждения в виде финансово-правовой ответственности. Финансовое законодательство не содержит единого комплексного понятия финансового правонарушения, но закрепляет определения его разновидностей — налогового правонарушения и нарушения бюджетного законодательства.

Согласно ст. 106 НК РФ *налоговым правонарушением* признается совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и их представителей, за которое НК РФ установлена ответственность. Статья 281 БК РФ относит к *нарушениям бюджетного законодательства* неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного БК РФ порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения.

На основании п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, относящей финансовое регулирование к ведению Российской Федерации, установление признаков и составов финансовых правонарушений относится к исключительной компетенции федерального центра. Применительно к различным направлениям финансовой деятельности это полномочие развивается внутриотраслевым законодательством. Статья 7 БК РФ закрепляет, что в области регулирования бюджетных правоотношений к ведению Российской Федерации относится установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. Пункт 2 ст. 1 НК РФ включает вопросы установления ответственности за совершение налоговых правонарушений исключительно в сферу регулирования НК РФ. Указание на элементы финансовых правонарушений содержится также в законодательных актах федерального уровня, регулирующих валютные, страховые, кредитные, расчетные, публичные банковские отношения и т. д.

Определение финансового правонарушения является, таким образом, обобщающей (собирательной) категорией, отражающей совокупность юридических признаков внутриотраслевых правонарушений.

Финансовое правонарушение — совершенное противоправное (в нарушение финансового законодательства) деяние (действие или бездействие) субъекта финансового права, за которое финансовым законодательством установлена ответственность.

Данное определение содержит следующую совокупность наиболее важных *юридических признаков финансового правонарушения*:

противоправность деяния — финансовое правонарушение представляет собой деяние, нарушающее нормы финансового законодательства. Противоправность является юридической формой (выражением) материальной характеристики общественного свойства финансового правонарушения. Правонарушением, содержащим признаки финансового правонарушения, считается только деяние, предусмотренное финансовым законодательством. Противоправное деяние в финансовой сфере может совершаться в форме действия (например, отказ от обязательной продажи части валютной выручки; воспрепятствование проведению финансового контроля; отказ предоставить Счетной палате РФ необходимые сведения и т. д.) или бездействие (например, неперечисление из-за границы валютной выручки; несообщение банком в налоговые органы о крупных финансовых операциях своих клиентов; непредставление в налоговые органы отчетности; неуплата налогоплательщиком причитающейся суммы налога; неперечисление банком в бюджет соответствующих налоговых платежей по поручениям своих клиентов; неудержание налоговым агентом суммы налога на доходы физических лиц и т. д.);

виновность — финансовое правонарушение совершается виновно (умышленно или по неосторожности). Виновность означает предусмотренное финансовым законодательством психическое отношение лица в форме умысла или неосторожности к совершаемому деянию и его последствиям.

Прямое указание на виновность в качестве обязательного признака финансового (налогового) правонарушения содержит НК РФ. Тот или иной вид формы вины зафиксирован в нормах НК РФ, определяющих составы правонарушений. Большинство составов налоговых правонарушений, установленных НК РФ, предполагает наличие неосторожной формы вины. БК РФ при характеристике бюджетного правонарушения не называет виновность, однако наличие и необходимость для финансово-контрольных органов ее установления прослеживается в составах конкретных бюджетных правонарушений.

Многие финансовые правонарушения совершаются в форме прямого умысла, однако латентный (скрытый) характер финансовых правонарушений, а также несовершенство законодательного оформления процессуальной формы привлечения к финансовой ответственности не позволяют правоохранительным органам доказать умысел и правильно квалифицировать действия правонарушителя;

наказуемость деяния — совершение финансового правонарушения влечет для нарушителя негативные последствия в виде финансовых санкций. Наказуемость является формальным признаком финансового правонарушения, поскольку финансовым правонарушением признается совершенное противоправное деяние субъектов финансового права, ответственность за которое предусмотрена финансовым законодательством. Сущность наказуемости как формального признака финансового правонарушения заключается в угрозе применения наказания к виновным лицам при нарушении ими запрета совершать какие-либо деяния либо не совершать действия, юридические признаки которых закреплены охранительными нормами финансового законодательства (гл. 16 и 18 НК РФ, гл. 28 БК РФ и др.). Установление ответственности за финансовые правонарушения только федеральным финансовым законодательством является императивной нормой, и, таким образом, никакие иные нормативные правовые акты не могут содержать положений, относящихся к финансовой ответственности.

Определение уполномоченными органами в поведении лица, привлекаемого к финансовой ответственности, всех юридических признаков противоправного деяния дает основания для квалификации совершенного им действия или бездействия в качестве финансового правонарушения и применения соответствующих мер воздействия.

Финансовое правонарушение является фактическим правовым основанием юридической ответственности и в силу этого характеризуется совокупностью объективных и субъективных признаков, образующих его состав.

Состав финансового правонарушения — это установленные нормами финансового права признаки (элементы), совокупность которых позволяет считать противоправное деяние финансовым правонарушением.

Состав финансового правонарушения образуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Объект финансового правонарушения составляют охраняемые законодательством общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и местного самоуправления. Объектом правонарушения является то, на что оно посягает, чему причиняет или может причинить какой-либо вред. Финансовые правонарушения характеризуются общностью объекта посягательств — это финансовая компетенция государства и его законные интересы в имущественных (финансовых) отношениях, охраняемые финансовым законодательством. Общим объектом финансовых правонарушений могут быть как материальные, так и процессуальные права государства: нарушения бюджетного законодательства препятствуют нормальному функционированию бюджетной системы, не позволяют последовательно осуществлять бюджетный процесс, расходовать государственные денежные средства по целевому назначению; нарушения налогового законодательства препятствуют полноценному формированию доходных частей бюджетов и внебюджетных фондов, не позволяют осуществлять налоговый контроль, нарушают права законопослушных налогоплательщиков; несоблюдение валютного законодательства нарушает порядок осуществления операций с валютой и валютными ценностями, препятствует образованию золотовалютного запаса государства и т. д.

Помимо общего объекта финансовые правонарушения имеют видовой объект, обусловленный сферой охраняемых финансовым законодательством общественных отношений. Специфика в объекте посягательств свойственна всем видам финансовых правонарушений — налоговым, бюджетным, валютным, банковским, страховым, расчетным и т. д.

Каждое финансовое правонарушение имеет непосредственный объект. Например, непосредственными объектами конкретного налогового правонарушения могут являться императивно установленные отношения по взиманию налогов и сборов, отношения по осуществлению налогового контроля, а также в случаях, прямо предусмотренных НК РФ, — отношения в процессе осуществления контроля за уплатой таможенных платежей.

Объективная сторона финансовых правонарушений представляет совокупность признаков противоправных деяний, предусмотренных финансово-правовыми нормами и характеризующих внешнее отражение (проявление) финансовых правонарушений в реальной действительности. Применительно к каждому виду финансовых правонарушений основания привле-

чения к ответственности за их совершение установлены внутриотраслевыми нормативными правовыми актами — НК РФ, БК РФ, Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» и др.

Признаки противоправности деяний подразделяются на обязательные и факультативные. Обязательными признаками объективной стороны финансовых правонарушений следует считать само противоправное деяние и его результат, наличие причинной связи между деянием и результатом (последствиями). Нарушитель финансового законодательства подлежит ответственности только в том случае, если наступившие общественно опасные последствия находятся в прямой причинной связи с совершенным им противоправным деянием. Что касается финансовых правонарушений с материальным составом, то следует учитывать, что отсутствие причинной связи является основанием для освобождения лица от финансово-правовой ответственности.

Факультативными признаками объективной стороны финансовых правонарушений являются *место, способ, обстановка, время, систематичность и повторность* совершения правонарушения.

Деяния, составляющие объективную сторону финансовых правонарушений, могут выражаться как в действиях, так и в бездействии.

Субъектом финансового правонарушения является лицо (физическое или юридическое), совершившее нарушение финансового законодательства и которое в соответствии с действующим законодательством может быть привлечено к ответственности.

Физические лица могут быть привлечены к ответственности за нарушения финансового законодательства с **16 лет**. Кроме *возраста* на возможность отнесения физического лица к субъектам финансовой ответственности влияют еще два обстоятельства. Во-первых, привлекаемое лицо должно быть *вменяемым*, т. е. понимать значение своих действий и руководить ими. Во-вторых, на момент совершения финансового правонарушения физическое лицо должно *обладать гражданской дееспособностью*, необходимой для исполнения денежных обязательств. Последнее обстоятельство имеет важное значение при привлечении к налоговой ответственности, поскольку виновное лицо должно иметь реальную возможность уплачивать налоги и сборы за счет собственных денежных средств.

Недееспособность влечет отсутствие вины в действиях правонарушителя и, следовательно, отсутствие субъективной стороны финансового правонарушения. В таком случае привлечь физическое лицо к ответственности за нарушения финансового законодательства невозможно.

Субъективная сторона финансового правонарушения представляет совокупность признаков, отражающих внутреннюю сторону противоправного деяния (действия или бездействия) и характеризующих внутренние психические процессы, происходящие в сознании правонарушителя относительно содеянного и его последствий.

Принцип привлечения к юридической ответственности только за совершение виновного деяния является исходным началом всех публичных отраслей права, в том числе и финансового. Например, согласно п. 1 ст. 110 НК РФ налоговое правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности.

При совершении финансового правонарушения организацией также возможно определение вины в ее действиях (бездействии). Необходимость установления вины организации и учета ее формы прямо устанавливается финансовым законодательством. В частности, п. 4 ст. 110 НК РФ определяет, что вина организации в совершении налогового правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения.

Таким образом, *состав финансового правонарушения представляет собой законодательно построенную юридическую модель типичных признаков виновного противоправного деяния, нарушающего нормативные финансово-правовые акты и за которое финансовым законодательством РФ установлены меры ответственности.*

Состав финансового правонарушения является критерием достоверной квалификации совершенного деяния и, следовательно, обоснованного применения финансово-правовой санкции. Наличие в противоправном деянии совокупности объективных и субъективных признаков является единственным юридическим основанием для привлечения субъекта финансового права к финансовой ответственности, поэтому при отсутствии хотя бы одного признака конкретного состава финансового правонарушения квалификация содеянного в качестве противоправного и наказуемого явления исключается.

§ 4. Финансово-правовые санкции

Соблюдение финансово-правовых норм обеспечивается возможностью государства применять меры принуждения за нарушение обязанностей, предусмотренных финансовым законодательством. Ответственность за финансовые правонарушения находит свое выражение в соответствующей части нормы права, называемой санкцией. Анализ действующих финансовых нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что ретроспективная финансовая ответственность невозможна без применения к виновному лицу финансовой санкции, так как финансовое законодательство не содержит института полного освобождения от ответственности по основаниям малозначительности содеянного, деятельного раскаяния либо снижения размера штрафа в зависимости от количества обстоятельств, смягчающих вину.

Финансово-правовые санкции включены в общеправовую систему мер государственного принуждения, поэтому им свойственны все признаки юридических санкций. Согласно общей теории права санкцией признаются закрепленные в правовых нормах предписания о мерах принуждения за неисполнение обязанностей в целях защиты прав других лиц.

Вместе с тем финансово-правовая санкция представляет собой форму реагирования государства на нарушение законодательства, регулирующего порядок аккумулирования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов и является внешним материальным выражением государственно-властного принуждения за совершение финансового проступка. Санкции в финансовом праве, тем самым, обладают рядом особенностей, обусловленных спецификой механизма правового регулирования отношений, складывающихся в процессе публичной финансовой деятельности.

Финансово-правовая санкция представляет элемент финансово-правовой нормы, предусматривающий неблагоприятные финансово-имущественные последствия неисполнения либо несоблюдения финансовых обязанностей, сформулированных в диспозициях финансово-правовых норм, и применяемый в особом процессуальном порядке.

В финансовом праве применяются санкции, которые известны другим отраслям права и применимы для защиты имущественных интересов многих субъектов (штрафы и пени), а также меры государственного воздействия, свойственные толь-

ко финансово-правовой сфере (взыскание недоимки, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях).

Интересная особенность финансово-правовых санкций проявляется в их открытом перечне: ст. 282 БК РФ допускает возможность применения к нарушителям бюджетного законодательства *иных мер* в соответствии с федеральными законами. Например, ст. 50 Федерального закона от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год»¹ устанавливала, что в случае принятия органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований и администрацией г. Байконур решений, приводящих к нарушению порядка зачисления в федеральный бюджет доходов от уплаты федеральных налогов, сборов и иных доходов, а также иным образом нарушающих бюджетное или налоговое законодательство РФ, Правительство РФ имеет право:

приостанавливать и уменьшать финансирование из федерального бюджета федеральных целевых программ и мероприятий, осуществляемых на территории субъекта-правонарушителя;

приостанавливать перечисление доходов от уплаты федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов-правонарушителей;

приостанавливать поставку продукции, централизованно поступающей из государственных ресурсов.

Установление финансово-правовых санкций в бюджетном законодательстве объясняется отсылочным характером норм БК РФ, устанавливающих составы бюджетных правонарушений. По замыслу законодателя в бюджетных правоотношениях меры ответственности и их размер должны содержаться в КоАП РФ. Однако такой подход разрывает охранительную финансово-правовую норму, делает ее применение невозможной в силу разного предназначения финансового и административного права. К тому же санкции за финансовые правонарушения установлены КоАП РФ только по отношению к трем составам, остальные остались без мер государственной защиты. Поэтому пробелы действующего законодательства восполняются законодателем при принятии ежегодного федерального закона о федеральном бюджете.

¹ СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

Особенность финансово-правовых санкций проявляется в их предназначении в системе охранительных финансовых правоотношений. Поскольку финансовая ответственность выполняет правосстановительную и карательную функции, то и финансово-правовые санкции нацелены прежде всего на восполнение финансовых потерь государства, принудительное выполнение обязанностей, устранение противоправных состояний. Наличие восстановительных санкций не исключает необходимость воздействия на правонарушителя с целью общей и частной превенции. Санкции в зависимости от способов, какими они служат охране финансовых правоотношений, подразделяются на два вида:

правосстановительные санкции, реализация которых направлена на устранение вреда, причиненного противоправным деянием финансовым интересам государства; принудительное исполнение невыполненных финансовых обязанностей, а также на восстановление нарушенных имущественных прав государства;

карательные (штрафные) санкции, реализация которых направлена на предупреждение финансового правонарушения, а также на исправление и наказание нарушителей финансового законодательства.

Так, санкции, предусмотренные ст. 116, 117, 118, 125, 126, 128, 129 НК РФ, носят карательный характер, остальные санкции, предусмотренные НК РФ, направлены на восполнение финансовых потерь государства. Компенсационный характер носит большинство мер воздействия, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства.

Размеры финансовых санкций предусматриваются специальными статьями нормативных правовых актов отраслевого законодательства, устанавливаются и применяются, как правило, в виде денежных взысканий относительно лица, признанного виновным в совершении финансового правонарушения. Денежная форма финансовых санкций обусловлена характером финансовых обязанностей субъектов финансового права, которые также выражены в денежной форме: налогоплательщик обязан уплачивать налоги в денежной форме; распорядители бюджетных средств обязаны их использовать по целевому назначению; предприятия обязаны совершать денежные расчеты между собой в безналичной форме, перечислять валютную выручку на счета в уполномоченных банках и т. д.

Все финансовые санкции, несмотря на различные способы исчисления, имеют общую юридическую природу и характер-

ную особенность, заключающуюся в смене права собственности посредством принудительного изъятия денежных средств у физического лица или организации в пользу государства. Тем не менее процессуальный порядок применения финансово-правовых санкций зависит от их вида.

Штрафы за нарушения финансового законодательства взыскиваются только в судебном порядке и в законодательно установленной последовательности. Судебный порядок взыскания финансовых санкций является развитием принципа неприкосновенности собственности, закрепленного ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которому никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

В некоторых случаях финансовое законодательство предусматривает изменение порядка уплаты штрафа. Например, налоговые органы имеют право предоставить субъекту, виновному в нарушении налогового законодательства, рассрочку или отсрочку по уплате санкции.

Нарушение финансового законодательства неминуемо причиняет вред имущественным интересам государства, поэтому задача финансовых санкций состоит в максимальной нейтрализации денежных потерь казны, восстановлении нарушенных прав и наказании правонарушителя. Следовательно, кроме санкций в виде штрафов финансово-правовой механизм охраняется и другими способами.

На существующие различия в мерах государственно-властного принуждения, применяемых в механизме охраны финансовых отношений, указано Конституционным Судом РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и законов РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» подчеркивается, что собственно меру юридической ответственности за виновное поведение в налоговых правоотношениях составляют только штрафные санкции, а отсутствие разграничения мер принуждения на праввосстановительные, имеющие целью восполнить недоимки и устранить ущерб, причиненный несвоевременной уплатой налога, и штрафные, представляющие собственно меру юридической ответственности за виновное поведение, существенным образом расширяет возможность произвольного применения рассматриваемых норм в бесспорном порядке, т. е. вне законной судебной про-

цедуры, что приводит к нарушению конституционного права на судебную защиту прав и свобод¹.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П по делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» отмечено, что неуплата налога в срок должна быть компенсирована погашением задолженности по налоговому обязательству, полным возмещением ущерба, понесенного государством в результате несвоевременного внесения налога. Поэтому к сумме собственно не внесенного в срок налога (недоимки) законодатель вправе добавить дополнительный платеж — пеню как компенсацию потерь государственной казны в результате недополучения налоговых сумм в срок в случае задержки уплаты налога. Бесспорный порядок взыскания этих платежей с налогоплательщика — юридического лица вытекает из обязательного и принудительного характера налога в силу закона. Иного рода меры, а именно: взыскание всей суммы сокрытого или заниженного дохода (прибыли), а также различного рода штрафов по существу выходят за рамки налогового обязательства как такового и являются наказанием за налоговое правонарушение.

При взыскании недоимки и пени имеет место принудительное исполнение налогоплательщиком своей обязанности, существовавшей до нарушения финансового законодательства. Согласно ст. 11 НК РФ *недоимка* представляет собой сумму налога или сбора, не уплаченную в установленный налоговым законодательством срок, и носит компенсационный характер. Следовательно, принудительное изъятие сумм налогов и сборов является налоговой санкцией, обусловленной юридической природой налогового обязательства.

В качестве мер государственно-властного воздействия на нарушителей финансового законодательства используется *пеня*. Прообразом пени, взыскиваемой за нарушения налогового законодательства, можно считать законную неустойку, применяемую в гражданско-правовых отношениях. Согласно п. 1 ст. 330 ГК РФ неустойка представляет денежную сумму, определенную законом или договором на случай неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства. Одной из разновидностей неустойки является пеня, которая может быть договорной и законной. Законная неустойка устанавливается законодательством и применяется независимо от соглашения сторон. Вместе с

¹ СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

тем необходимо учитывать особенности финансово-правовой пени, начисляемой при нарушении публично-правовых обязанностей.

Наибольшее распространение пеня как разновидность финансово-правовых санкций получила в налоговом праве. Согласно ст. 75 НК РФ пеней признается денежная сумма, которую налогоплательщик, плательщик сборов или налоговый агент должны выплатить в случае уплаты причитающихся сумм налогов или сборов в более поздние по сравнению с установленными законодательством о налогах и сборах сроки.

Пеня защищает налоговые правоотношения и применяется в случае нарушения налогоплательщиком своих обязанностей по уплате налогов или сборов в срок и в полном объеме. Государственное принуждение прослеживается в механизме взыскания пени, заключающемся в принудительном изъятии за счет денежных средств правонарушителя на счетах в банке или за счет иного имущества налогоплательщика. С организацией пени взыскиваются в бесспорном порядке, с физических лиц — по решению суда.

Анализ финансового законодательства позволяет сделать вывод, что пеня является мерой юридической ответственности и содержит необходимые признаки последней, а именно:

условия применения и механизм взыскания пени установлены законодательством;

основанием применения пени выступает нарушение финансового законодательства;

пеня является следствием совершения финансового правонарушения и связана с реализацией санкции финансово-правовой нормы;

взыскание пени сопровождается государственно-властным принуждением;

уплата начисленной пени означает добровольную реализацию финансово-правовой (налоговой) обязанности;

взыскание пени означает причинение правонарушителю имущественного урона в денежной форме.

Взыскание недоимки и пени носит ярко выраженный компенсационный характер, в качестве мер государственно-властного принуждения они имеют правосстановительную природу и имущественную форму. Недоимка и пеня направлены на исполнение финансовых обязанностей перед государством, в частности бесспорной обязанности налогоплательщика перечислить причитающиеся платежи в пользу казны. Восстановление нарушенных финансовых прав государства предполагает

достижение полной эквивалентности, т. е. возвращение казне как потерпевшей стороне объема финансовых прав, утраченного в результате произошедшего факта финансового правонарушения.

Финансовые санкции имеют общую юридическую природу, но вместе с тем и отличительные признаки. Основные различия между штрафом как представителем карательной санкции и недоимкой и пеней как правосстановительными санкциями заключаются в следующем:

основанием штрафной ответственности является совершение финансового правонарушения, правильная его квалификация, индивидуализация суммы денежного взыскания. Основанием правосстановительной ответственности является наличие финансовых обязанностей перед государством и в случае необходимости — государственно-властное принуждение к их исполнению;

штраф носит абсолютно или относительно определенный характер, имеет низшую и высшую границы, которые также могут быть изменены в зависимости от наличия смягчающих или отягчающих обстоятельств. Размеры недоимки и пени всегда абсолютно определены и не изменяются в зависимости от наличия или отсутствия каких-либо индивидуальных обстоятельств, поскольку сумма ущерба, причиненного государственной казне финансовым правонарушением, может быть подсчитана достаточно точно;

взыскание штрафа является результатом правоохранительной деятельности государственных органов, и правонарушитель не может сам подвергнуть себя финансовой ответственности. В отличие от штрафа уплатить недоимку или пени правонарушитель может самостоятельно, без вмешательства государственных органов.

Имеющиеся различия в основаниях, механизме применения и реализации правосстановительных и карательных санкций не означают их взаимоисключения. Так, в п. 2 ст. 75 НК РФ говорится, что сумма соответствующих пеней уплачивается помимо причитающихся к уплате сумм налога или сбора и независимо от применения других мер обеспечения исполнения обязанности по уплате налога или сбора, а также мер ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах; п. 4 ст. 101 НК РФ устанавливает, что на основании вынесенного решения о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения налогоплательщику направляется требование об уплате недоимки по налогу и пени.

Субъект финансового права, привлекаемый к финансовой ответственности, вправе оспаривать взыскание санкций любого вида, участвовать в производстве по исследованию обстоятельств совершения правонарушения.

Единую правовую природу финансовых санкций подчеркивает и БК РФ. Пункт 2 ст. 41 БК РФ относит пени и штрафы к налоговым доходам бюджетов.

В российском финансовом праве санкции имеют еще один общий аспект, наличие которого существенно отличает финансово-правовую ответственность от иных ее видов. Все виды финансово-правовых санкций не поглощаются никакими другими: штрафы взыскиваются по принципу сложения, а недоимки и пени взыскиваются до полного (как минимум) возмещения причиненного государству ущерба.

Особенная часть

Глава 7. Теоретические основы бюджетного права Российской Федерации

§ 1. Понятие, роль и виды бюджетов

Бюджет — это публичные экономические отношения, опосредующие процесс аккумулирования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств определенного государственно-территориального или муниципального образования, находящегося в распоряжении органов государственной власти или местного самоуправления, предназначенного для финансирования общих задач территории и являющегося основным финансовым планом, утверждаемым соответствующим представительным органом в правовой форме.

Бюджет¹ является исходной сферой бюджетной деятельности и одной из основополагающих финансово-правовых категорий, поэтому его определение образуется из экономического, материального и юридического (правового) аспектов.

Выполнение социальной, политической и экономической функций любого государства объективно требует финансовых ресурсов, а удовлетворяются государственные потребности в денежной форме. Таким образом, *экономическая* сущность бюджета проявляется в общественных отношениях, связанных с аккумулярованием, распределением и использованием средств централизованного денежного фонда соответствующего территориального уровня.

В *материальном* аспекте бюджет представляет собой централизованный денежный фонд, формируемый на определенном территориальном уровне для обеспечения функций соответствующих органов власти. Материально-вещественное воплощение бюджетные отношения получают в процессе их реализации, т. е. они (бюджетные отношения) материализуются в централизованном денежном фонде соответствующего территориального образования. Материальное содержание бюджета имеет слож-

¹ От фр. budget — кошелек (см.: Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2002. С. 134).

ную организационную структуру и находится в постоянной динамике: изменяется объем аккумулируемых денежных средств, виды доходов и расходов. Конкретная величина бюджетного фонда, отражающая степень централизации финансовых ресурсов в руках государства, зависит от ряда факторов: уровня развития экономики; методов хозяйствования на предприятиях, в организациях, учреждениях; решаемых обществом экономических, социальных задач и т. п. Именно материальный аспект бюджета отражается в официальных источниках, определяющих финансирование какого-либо мероприятия, государственного органа, зачисление суммы на бюджетный счет, выдачу субсидии из бюджета и т. п.

Правовое значение бюджета определяет юридическое выражение его как планового акта, принимаемого в установленном законодательством порядке.

Бюджетный кодекс РФ определяет: бюджет как форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6); бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ (ст. 15); бюджет муниципального образования как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления (ст. 14).

Правовая форма бюджета раскрывается в ст. 11 БК РФ. В соответствии с этой статьей федеральный бюджет разрабатывается и утверждается в форме федерального закона, бюджет субъекта РФ — в форме закона субъекта РФ, местный бюджет — в форме правового акта представительного органа местного самоуправления либо в порядке, установленном уставом муниципального образования. Однако данная норма не разграничивает сам бюджет и закон (правовой акт) о его утверждении.

Существование бюджета как особой категории правового акта позволяет сравнивать общую сумму доходов с общей суммой расходов, классифицировать расходы по статьям, определять их относительную важность и срочность. Утверждается бюджет соответствующим представительным органом (ст. 153 БК РФ) в форме закона (на уровне Российской Федерации и субъектов РФ) или иного правового акта (на муниципальном уровне).

В государствах с континентальной системой права бюджет принимается в форме единого закона, а в государствах с англосаксонской системой права принимаются самостоятельные акты по доходной и расходной частям бюджета.

Бюджет как правовая категория имеет следующие признаки: во-первых, это общегосударственный фонд денежных средств, создаваемый для покрытия государственных расходов; во-вторых, это финансовый план государства, где указаны его доходы и расходы; в-третьих, это *основной* финансовый план государства, поскольку наряду с ним действуют и финансовые планы предприятий, учреждений, организаций (балансы, сметы). Как основной финансовый план бюджет характеризуется универсальностью и координацией. Универсальность бюджета как финансового акта проявляется в аспекте охвата им, как ни одним другим финансовым планом, практически всех областей и сфер экономического и социального развития. Координирующая роль бюджета проявляется через взаимосвязь показателей бюджета с показателями других финансовых планов.

Бюджет как правовая категория является объектом бюджетных правоотношений, зафиксированным бюджетно-правовыми нормами и отделимым от материального содержания.

Важное значение имеет содержание бюджета в аспекте объекта права собственности как части государственной казны. С этих позиций бюджет характеризует ст. 214 ГК РФ, устанавливающая, что средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну публично-правового образования.

Сущность любой категории, в том числе и бюджета, проявляется в ее функциях. Бюджет — наиболее широкая финансовая категория, поэтому ему присущи все *функции*, принадлежащие финансам: перераспределение валового внутреннего продукта; государственное регулирование и стимулирование экономики; финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление социальной политики государства; контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств. Вместе с тем *бюджет как звено финансовой системы* имеет особенности, отличающие его от других звеньев финансовой системы:

а) государственный бюджет представляет особую форму перераспределительных отношений, связанную с обособлением

части национального дохода в собственность всего государства (или субъекта РФ) и ее использованием с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных его государственно-территориальных образований;

б) бюджет осуществляет перераспределение национального дохода и части национального богатства как между территориальными образованиями, так и между отраслями народного хозяйства;

в) перераспределение национального дохода бюджетными методами в более значимой степени, чем у других звеньев финансовой системы, определяется потребностями расширенного воспроизводства в целом и задачами, стоящими перед обществом на каждом историческом этапе развития;

г) сфера бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов, что обусловлено ключевым положением бюджета по сравнению с другими звеньями финансовой системы.

Бюджет является публично-правовой категорией, имеет нормативное закрепление и служит для выражения исключительно общегосударственных интересов, поэтому отношения в этой сфере регулируются преимущественно императивными нормами.

В бюджетном законодательстве РФ существует понятие «консолидированный бюджет», что означает «свод бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на соответствующей территории» (ст. 6 БК РФ). Консолидированный бюджет имеет два существенных признака: во-первых, он представляет собой совокупность бюджетов определенной территории, т. е. бюджет соответствующего государственно-территориального или муниципального образования; во-вторых, свод бюджетов определенной территории используется как экономический инструмент для расчетов минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, необходимых для бюджетного планирования и анализа бюджетной деятельности.

В Российской Федерации можно выделить: консолидированный бюджет всего государства, образуемый бюджетами всех уровней бюджетной системы; консолидированный бюджет субъектов РФ, складывающийся из бюджета субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ; консолидированный бюджет муниципального образования, состоящий из местных бюджетов терри-

торий, образующих это муниципальное образование. В связи с появлением федеральных округов в качестве самостоятельного вида выделяется консолидированный бюджет федерального округа, состоящий из бюджетов субъектов РФ, входящих в соответствующий федеральный округ.

В соответствии с федеративной формой Российского государства и наличием местного самоуправления в качестве относительно обособленной категории выделяются федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные (муниципальные) бюджеты.

Бюджет федеральный — это экономические отношения, опосредующие процесс аккумулирования, распределения и использования централизованного денежного фонда Российской Федерации как единого государства, находящегося в распоряжении соответствующих органов власти, предназначенного для финансирования функций и задач общегосударственного значения и являющегося основным финансовым планом государства, утверждаемым Государственной Думой, Советом Федерации, Президентом РФ.

Федеральный бюджет следует рассматривать с трех точек зрения: экономической, материальной и правовой.

С экономической точки зрения федеральный бюджет представляет собой совокупность денежных отношений, складывающихся на уровне субъекта РФ по поводу перераспределения национального дохода и части национального богатства в целях аккумулирования, распределения и использования централизованного в масштабах всей Российской Федерации фонда, предназначенного для финансирования общегосударственных функций и задач. В процессе функционирования бюджетные отношения федерального уровня получают денежное воплощение, т. е. они материализуются.

С материальной точки зрения федеральный бюджет представляет собой сконцентрированный в границах всего государства централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении соответствующих федеральных органов власти и используемый для решения задач общего государственного значения.

С юридической точки зрения бюджет является *правовым актом*, т. е. на федеральном уровне это основной финансовый план по распределению и использованию денежного фонда всего государства, утверждаемый в форме федерального закона

и закрепляющий юридические права и обязанности участников бюджетных отношений.

Роль федерального бюджета выражается в том, что он является основной финансовой базой функционирования государства. Централизация финансовых средств в федеральном бюджете имеет важное экономическое и политическое значение, позволяет осуществлять единую финансовую политику на территории всей страны. Средства, мобилизуемые в федеральном бюджете, используются для расходов на общегосударственные нужды, которые не могут (или не должны) быть обеспечены из других источников. С помощью федерального бюджета осуществляется перераспределение финансовых средств между субъектами РФ с целью выравнивания условий их социально-экономического развития.

Бюджет субъекта РФ — это экономические отношения, опосредующие процесс аккумулирования, распределения и использования централизованного денежного фонда субъекта РФ, находящегося в распоряжении соответствующих органов власти, предназначенного для финансирования функций и задач этого субъекта и являющегося его основным финансовым планом, утверждаемым представительным органом в форме регионального закона.

С экономической точки зрения бюджет субъекта РФ представляет собой совокупность денежных отношений, складывающихся на уровне субъекта РФ по поводу перераспределения национального дохода и части национального богатства в целях аккумулирования, распределения и использования централизованного в масштабах определенного региона денежного фонда, предназначенного для финансирования функций и задач субъекта РФ.

С материальной точки зрения бюджет субъекта РФ представляет собой сконцентрированный в рамках определенного региона централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении соответствующих региональных органов власти и используемый для решения задач общего значения на данном уровне.

С юридической точки зрения бюджет субъекта РФ является правовым актом, т. е. основным финансовым планом по распределению и использованию денежного фонда региона, утверждаемым соответствующим представительным органом и закрепляющим юридические права и обязанности участников бюджетных отношений этого уровня.

Бюджеты субъектов РФ представляют собой второй уровень иерархично построенной бюджетной системы. Местоположение бюджетов субъектов РФ обуславливает их определенную специфику, которая проявляется во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и бюджетами муниципальных образований.

Бюджет местный (муниципальный) — это экономические отношения, опосредующие процесс аккумулирования, распределения и использования централизованного денежного фонда муниципального образования, находящегося в распоряжении органов местного самоуправления, предназначенного для финансирования общих задач местного значения, а также государственных делегированных полномочий и являющегося основным финансовым планом муниципального образования, утверждаемым представительным органом.

С экономической точки зрения местный бюджет представляет собой совокупность денежных отношений, в которые вступает муниципальное образование по поводу перераспределения национального дохода и части национального богатства в целях аккумулирования, распределения и использования централизованного в масштабах муниципального образования денежного фонда, предназначенного для финансирования функций и задач местного самоуправления.

С материальной точки зрения местный бюджет представляет собой сконцентрированный в рамках определенного муниципального образования централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления и используемый для выполнения функций и задач местного самоуправления, а также делегированных государственных полномочий.

С юридической точки зрения местный бюджет также является правовым актом, т. е. это основной финансовый план муниципального образования по распределению и использованию денежного фонда муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом в форме решения и закрепляющий юридические права и обязанности участников бюджетных отношений местного уровня.

Муниципальные бюджеты представляют собой особый, третий уровень иерархично построенной бюджетной системы, в чем и выражается их особенность: они максимально приближены к потребностям местного сообщества и вместе с тем жизненно важны для государства в целом.

Каждый бюджет тесно взаимосвязан со всеми звеньями финансовой системы РФ и именно через него осуществляется финансовая политика государства.

§ 2. Бюджетное устройство Российской Федерации

Одним из основных условий эффективного осуществления бюджетной деятельности является включение какого-либо определенного бюджета в бюджетную систему с целью распределения доходных и расходных источников. Бюджетное устройство в федеративном государстве приобретает особое значение, поскольку является отражением принципа федерализма в государственном устройстве, показывает состав бюджетной системы, основополагающие начала ее построения, правовое положение бюджета каждого уровня бюджетной системы.

Бюджетное устройство представляет собой внутреннюю совокупность бюджетов, виды и принципы взаимной связи которых определяются национально-государственным и административно-территориальным устройством страны. Бюджетное устройство обусловлено типом и формой государства.

Раздел I части второй БК РФ именуется «Бюджетное устройство Российской Федерации», однако содержание этого понятия в нем не раскрывается. Анализ этого раздела БК РФ позволяет определить бюджетное устройство как совокупность бюджетной системы, бюджетной классификации, компетенции органов власти и органов местного самоуправления, принципов бюджетной системы, что не отвечает общенаучным нормам и необходимым требованиям теории деятельности. Содержание бюджетного устройства выходит за рамки данного понятия, поскольку как включение бюджетной классификации неоправданно смещает процессуальные и материальные части бюджетного права, а понятийные и концептуальные недостатки могут привести к практическим негативным последствиям.

Структура БК РФ дает ошибочное основание считать понятие «бюджетная система» более емким, чем понятие «бюджетное устройство», поскольку часть вторая БК РФ называется «Бюджетная система Российской Федерации», а входящий в нее раздел I, как уже отмечалось, — «Бюджетное устройство Российской Федерации». При этом он находится в одном ряду с другими разделами, выделенными из состава бюджетной системы РФ. В финансовом праве общепринято считать бюджетную систему составным элементом бюджетного устройства. Та-

ким образом, *бюджетное устройство — это организация бюджетной системы и принципы ее построения.*

Бюджетная система РФ имеет законодательное определение. Статья 6 БК РФ устанавливает, что «бюджетная система Российской Федерации — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов». При этом следует иметь в виду, что внебюджетные фонды органично входят в финансовую систему, являясь самостоятельным звеном.

По своей структуре бюджетная система является четырехуровневой: *первый уровень* — федеральный бюджет; *второй уровень* — бюджеты субъектов РФ; *третий уровень* — бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; *четвертый уровень* — бюджеты городских и сельских поселений. Третий и четвертый уровни бюджетной системы являются единой формой местных бюджетов.

Каждое звено бюджетной системы характеризуется не только тем, что оно обслуживает распределение и перераспределение дохода определенной территории, но также и тем, что при этом используются специфические формы и методы аккумуляции и использования фондов денежных средств. Это и лежит в основе тех различий, которые имеются между отдельными звеньями бюджетной системы, т. е. различий в рамках единой категории, каковой является бюджетная система РФ. Каждому звену бюджетной системы присущи определенные свойства и функции, которые не повторяются другими субинститутами данной системы. Но каждое звено взаимодействует с другими институтами и может интегрироваться с ними, что является признаком целостности бюджетной системы.

Бюджетная система РФ существует не автономно, все ее звенья являются составной частью финансовой системы РФ, а каждое звено входит в состав соответственно финансовой системы РФ, субъекта РФ или муниципального образования.

В основе построения бюджетной системы лежит совокупность определенных принципов. Главной целью принципов построения бюджетной системы является отражение федеративного устройства российского государства в сочетании с самостоятельностью органов местного самоуправления. *Принцип*

построения бюджетной системы может быть определен как *исходное положение (идея), лежащее в основе бюджетной системы государства, предопределяющее возможность норм права, устанавливающие связи между ними и формирующее различные подходы к толкованию норм бюджетного права, разрешению коллизий, восполнению пробелов.*

Основными принципами построения бюджетной системы РФ являются:

а) *единство бюджетной системы* — этот принцип означает единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов;

б) *принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ* — этот принцип означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за каждым уровнем бюджетов, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований. Названный принцип запрещает органам государственной власти, органам местного самоуправления и органам управления государственными внебюджетными фондами налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий;

в) *принцип самостоятельности бюджетов* — этот принцип означает:

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, установленных БК РФ;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ);

недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов;

г) *принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований* — этот принцип означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъ-

ектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК РФ;

д) *принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов* — этот принцип означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах;

е) *принцип сбалансированности бюджета* — этот принцип означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. Согласно названному принципу при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета;

ж) *принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств* — этот принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств;

з) *принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов* — этот принцип означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ;

средств целевых иностранных кредитов (заимствований);

добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;

расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;

расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории РФ;

отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года;

и) *принцип прозрачности (открытости)* — этот принцип означает:

обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Согласно названному принципу секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета;

к) *принцип достоверности бюджета* — этот принцип означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета;

л) *принцип адресности и целевого характера бюджетных средств* — этот принцип означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкрет-

ных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования;

м) *принцип подведомственности расходов бюджетов* — этот принцип означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Согласно рассматриваемому принципу главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств. Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента РФ, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации, а также в силу создания организации — получателя бюджетных средств как учреждения главным распорядителем бюджетных средств от имени соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования;

н) *принцип единства кассы* — этот принцип означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством.

Бюджетное устройство присуще не только Российской Федерации в целом как единому государству, но и субъектам РФ и муниципальным образованиям.

Бюджетное устройство в субъектах РФ — это организация бюджетной системы субъекта РФ и принципы ее построения.

Бюджетная система субъекта РФ состоит из бюджета субъекта РФ (республиканского, краевого, областного и др.) и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ.

В основе бюджетной системы субъекта РФ лежат принципы:

- единства;
- разграничения доходов и расходов бюджетов;
- самостоятельности бюджетов;
- полноты отражения доходов и расходов;
- сбалансированности;
- эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- гласности;
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств.

Бюджетное устройство в муниципальных образованиях — это организация бюджетной системы муниципальных образований и принципы ее построения.

В муниципальную бюджетную систему входят бюджеты городов, внутригородских районов, сельских (поселковых) территориальных образований. Однако следует иметь в виду, что часто в составе муниципальных образований имеются другие муниципальные образования, например районы в городах, поэтому в составе бюджета города могут быть выделены сметы расходов внутригородских районов. Это относится и к другим видам муниципальных образований. Так, Закон Республики Адыгея «О местном самоуправлении» предусматривает возможность включения в бюджет муниципального образования в качестве составной части смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов (территорий), не являющихся муниципальными образованиями (п. 3 ст. 27). В Астраханской области, напротив, районы в городах имеют статус муниципальных образований, следовательно, муниципальная бюджетная система в рамках этого субъекта РФ помимо государственного бюджета включает бюджеты внутригородских районов.

В основе бюджетной системы муниципальных образований лежат те же принципы, что и в основе бюджетного устройства РФ, а также принцип учета местных особенностей и традиций.

Глава 8. Механизм бюджетно-правового регулирования

§ 1. Бюджетное право: понятие, предмет и методы регулирования

В современных условиях развитие России как федеративного государства с рыночной формой экономики органически связано с бюджетной деятельностью и ее правовым механизмом.

Отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования государственных и местных бюджетов, регламентируются нормами финансового права, которые в своей совокупности образуют бюджетное право России. Осуществление государством своих функций требует строгой регламентации отношений в области финансовых доходов и расходов. Для этого государство на законодательном уровне регулирует отношения, складывающиеся в процессе поступления, обращения, перераспределения и использования своих денежных средств.

Бюджетное право — это подотрасль финансового права, представляющая собой совокупность установленных государством общеобязательных однородных правовых норм, регулирующих имущественные и связанные с ними неимущественные общественные отношения, складывающиеся в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

Сфера общественных отношений, на которую распространяется бюджетное право, образует его предмет.

Особенность бюджетно-правового регулирования состоит в том, что в одних сферах бюджетной деятельности нормы бюджетного права непосредственно и в полном объеме регулируют эти общественные отношения, а в других — только учреждают, предопределяют финансовые отношения. В результате предмет бюджетного права складывается из двух групп отношений: атрибутивных (исключительных) и примыкающих (смежных).

Важнейшей составной частью предмета бюджетного права выступают группы правовых отношений, регулирующих порядок образования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней, опосредующие бюджетный процесс и контроль, а также ответственность за бюджетные правонарушения. Эти отношения преобладают в системе бюджетного права, являясь его неотъемлемым системообразующим атрибутом. Они включают-

ся в предмет бюджетного права полностью и максимально им урегулированы.

Другую группу отношений, образующих предмет бюджетного права, составляют отношения, примыкающие (смежные) к атрибутивным. Эти отношения детально регулируются другими подотраслями или институтами финансового права, создавая таким образом объекты совместного правового регулирования. Смежные правовые отношения регулируются нормами бюджетного права и соответствующего финансово-правового института двумя способами: либо одновременно, согласованно, либо по принципу «цепной реакции», когда нормы бюджетного права являются общими, учреждающими для этих отношений, а нормы соответствующего финансово-правового института — развивающими, уточняющими.

Совпадающим юридическим критерием атрибутивных и смежных бюджетно-правовых отношений следует считать их внешнее закрепление нормами права, включенными в систему бюджетного законодательства.

Примыкающие (смежные) правоотношения не являются обязательным признаком бюджетного права и подпадают под бюджетно-правовое воздействие в силу экономических, политических или иных причин, но в любом случае — только когда в этом заинтересовано государство. Например, образование бюджетов всех уровней в большей степени осуществляется на основе норм налогового права и норм иных институтов финансового права, регулирующих государственные доходы. Но это не означает, что налоговое право входит в систему бюджетного права. Наличие налогового права только предопределено бюджетным правом в качестве института доходов бюджетов всех уровней. Отношения, складывающиеся в процессе установления и взимания налогов, проведения налогового контроля, привлечения к налоговой ответственности и т. п., не составляют предмета бюджетного права.

Наличие в предмете бюджетного права смежных, примыкающих элементов подтверждается и отнесением к сфере бюджетного регулирования отношений, возникающих по поводу осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга. До принятия БК РФ эти отношения были исключительно предметом финансово-правового института государственного и муниципального кредита. Однако сведение норм различных финансово-правовых институтов в БК РФ как едином нормативном правовом акте было осуществлено государством в целях

наиболее полного и разностороннего регулирования бюджетных отношений. Кодификация норм, регулирующих бюджетную деятельность, не означает механическую трансформацию, слияние различных видов финансово-правовых отношений в новый вид и объединение различных методов их регулирования в специфичный метод правового регулирования.

Включение отношений, возникающих по поводу осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, в сферу регулирования бюджетного законодательства, вызвано практическими потребностями, удобством пользования БК РФ. Механическое включение норм, регулирующих относительно обособленную сферу общественных отношений, в структуру законодательства иного правового института не означает поглощение одного правового института другим или образование таким способом новой правовой общности.

Расширение бюджетного законодательства, его комплексный характер создают функциональное взаимодействие норм бюджетного права и государственного кредита как различных финансово-правовых институтов, но не создают новой подотрасли финансового права и не означают слияния бюджетного права с институтом государственного кредита. Государственные и муниципальные заимствования рассматриваются БК РФ только в качестве источников покрытия дефицита соответствующего бюджета, а государственный и муниципальный долг, государственный кредит — с позиций доходов или расходов бюджетной системы.

Осуществление государственной и муниципальной кредитной деятельности происходит не только в целях покрытия бюджетного дефицита, но и в качестве самостоятельного направления финансовой деятельности государства.

Таким образом, после кодификации норм бюджетного права и некоторых норм, регулирующих вопросы государственного и муниципального кредита, ни бюджетное право, ни институт государственного и муниципального кредита не утратили своих существенных признаков в качестве самостоятельных структурных элементов финансового права. Кодификация бюджетного законодательства не повлекла расширения предмета бюджетно-правового регулирования.

Следовательно, *предмет бюджетного права — это совокупность возникающих вследствие государственного учреждения, закрепления или регулирования общественных отношений в сфере*

бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

Общественные отношения, входящие в предмет бюджетного права, многообразны и классифицируются в обособленные группы, возникающие относительно:

- установления доходных источников бюджетов всех уровней;
- расходования бюджетных денежных средств;
- межбюджетного регулирования;
- бюджетного процесса;
- осуществления бюджетного контроля;
- установления оснований ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Предмет бюджетного права находится в постоянном развитии. Правовое регулирование бюджетных отношений во многом зависит от воли государства. Так, увеличение роста правонарушений в сфере образования и расходования бюджетных фондов повлекло необходимость включения законодателем в БК РФ охранительных норм, устанавливающих ответственность за нарушение бюджетного законодательства, и, как следствие, предмет бюджетного права пополнился новым атрибутивным элементом.

Качественную сторону бюджетных отношений отражают методы правового регулирования, поскольку позволяют судить о характере внутригосударственных взаимоотношений.

Метод бюджетно-правового регулирования — это обусловленная публичностью и финансовой значимостью совокупность специфических юридических признаков бюджетного права, в которых концентрированно выражаются средства и способы регулирования бюджетных отношений.

Методы бюджетного права обусловлены регулируемыми бюджетными отношениями, которые, в свою очередь, вызваны к жизни необходимостью формирования государственной (муниципальной) собственности в виде централизованного фонда денежных средств, т. е. бюджета. Право публичной собственности на централизованные денежные фонды соответствующего территориального уровня принадлежит государству или муниципальному образованию, вступающему в бюджетные правоотношения посредством своих компетентных органов.

Под методом бюджетно-правового регулирования тем самым следует понимать специфический способ, при помощи которого государство на основе определенной совокупности юридических норм обеспечивает нужное ему поведение субъектов бюджетного права.

Поскольку бюджетное право составляет часть финансового права, то задачей бюджетно-правовых методов является выявление сущности, пределов и особенностей «преломления» методов финансового права относительно регулирования бюджетных отношений.

Методы бюджетного права классифицируются на общие и особенные. Общие обусловлены юридической природой бюджетной деятельности государства, ее публичным характером, направленностью на обеспечение общего интереса. Специальные методы используются в процессе реализации определенных функций бюджетной деятельности.

Среди общих методов, применяемых в бюджетном праве, наиболее ярко выделяется императивный. *Императивный метод* воздействия на бюджетные отношения представляет собой способ властных предписаний, сочетающий в себе нормы-запреты и обязывающие нормы. В финансовом праве этот метод является «сквозным», присущим всем составным частям данной отрасли права, однако в бюджетном праве он имеет свои особенности.

Императивный (властный) характер бюджетной деятельности присущ государству в силу того, что оно самостоятельно устанавливает порядок образования, распределения и использования централизованных денежных фондов. В процессе бюджетной деятельности осуществляются реализация правового статуса субъектов бюджетного права, регулирование и охрана общественных отношений бюджетной сферы.

Особенность императивного метода в бюджетном праве — расширение его внешнего закрепления обязывающими нормами. Названная специфика отражает общую тенденцию бюджетного регулирования, направленного на разграничение бюджетной компетенции субъектов РФ и выделение в их бюджетно-правовом статусе отдельно прав и обязанностей. Федеративные основы построения государства расширяют сферу самостоятельного решения публичных вопросов на уровне субъектов РФ. В связи с этим четче обозначаются обязанности субъектов бюджетного права и повышается уровень ответственности за надлежащее выполнение ими своих функций.

Преобладание императивного метода регулирования объясняется публичной природой бюджетных отношений и их значимостью для нормального функционирования государства в целом. Содержание значительной части норм бюджетного права составляют императивные отношения. В регулируемых бюджетным правом общественных отношениях, как правило, при-

сутствует известное подчинение воли управляемых субъектов бюджетного права единой управляющей воле, выразителем которой могут выступать Российское государство в целом, субъекты РФ, муниципальные образования или уполномоченные органы, представляющие государство или муниципальное образование и юридически наделенные властными полномочиями. Именно выражение финансовых интересов государства в целях реализации публичных интересов предопределяет императивные способы воздействия на иных участников бюджетных отношений и обосновывает юридическое неравенство субъектов бюджетного права.

Таким образом, императивный метод правового регулирования не просто представляет собой специфический способ воздействия на общественные отношения, возникающие в связи с реализацией государственного (муниципального) права собственности на централизованный денежный фонд, а служит выразителем основных особенностей финансового права, отраженных в сфере бюджетно-правового регулирования.

Кроме императивного метода, государство при регулировании бюджетных отношений использует элементы *диспозитивного метода*. Современное бюджетное законодательство дополнилось возможностью использования согласительных процедур, обсуждения принимаемых решений, договорных методов регулирования межбюджетных отношений, вступления в бюджетные отношения на добровольных основаниях и т. д. Однако применение отдельных аспектов диспозитивного регулирования не означает наличие в бюджетном праве гражданско-правовых методов воздействия. Диспозитивность как способ правового регулирования бюджетных отношений существенно ограничена приоритетом публичных имущественных отношений. Согласование каких-либо условий бюджетных отношений возможно только в случаях, прямо оговоренных бюджетным законодательством, а последующее регулирование согласованных форм бюджетной деятельности осуществляется императивным методом.

Следующей группой методов бюджетного права являются *специальные методы* — метод дотаций, метод финансирования целевых государственных программ и т. д.

Специфика методов бюджетного права заключается в совокупности их особенностей, проявляющихся в сфере бюджетных отношений, а также в наличии специальных способов правового воздействия на отдельные стороны бюджетной деятельности. Характерные черты методов правового воздействия в сочетании

с механизмом бюджетно-правового регулирования являются основными элементами юридического режима правового регулирования бюджетных отношений, с помощью которых бюджетное право становится относительно самостоятельным правовым образованием в системе финансового права. Одновременно следует помнить, что бюджетное право использует те же общие методы правового воздействия, что и финансовое право в целом.

Основываясь на понимании предмета и метода правового регулирования как классифицирующих критериев отраслей права, можно сделать вывод, что бюджетное право представляет собой *подотрасль финансового права*. На современном этапе развития финансовой деятельности Российского государства особенности юридической природы предмета и методов бюджетного права показывают невозможность его автономного функционирования. Законченное правовое регулирование бюджетных отношений достигается только в рамках всего финансового права и не может быть урегулировано в границах одной (хотя и довольно крупной) подотрасли.

§ 2. Принципы бюджетного права

Принципы бюджетного права представляют собой основные идеи, исходные положения его формирования, развития и функционирования. Бюджетно-правовые принципы отражаются в нормативных правовых актах и характеризуют сущность и содержание бюджетного права, его внутреннее строение, соотношение с финансовым правом, иными его подотраслями и институтами. Основные исходные идеи бюджетного права показывают не только материальные отношения, но и весь процесс применения бюджетного права, придавая ему динамику.

Большое значение принципы бюджетного права имеют на стадии разработки проектов нормативных финансово-правовых актов, поскольку позволяют создавать и принимать эффективные бюджетные нормы. Неоценима роль принципов на стадии правоприменения, так как с их помощью судебная система и органы исполнительной власти единообразно реализуют финансовую политику государства.

Принципы бюджетного права — это теоретически обоснованные и нормативно закрепленные основополагающие начала (идеи, требования) сущности бюджетного права, составляющие его главное содержание, определяющие общую направленность правового регулирования бюджетной деятельности государства и муни-

ципальных образований и направляющие бюджетную деятельность на достижение стоящих перед ней целей и задач.

Принципы бюджетного права можно классифицировать: 1) *по источнику нормативного закрепления* — установленные Конституцией РФ; установленные бюджетным законодательством РФ; 2) *по сфере действия* — распространяющиеся на все институты бюджетного права (общие принципы); отдельные институты бюджетного права (институциональные).

В первой классификационной группе принципов бюджетного права к числу исходно-правовых начал, установленных Конституцией РФ, относятся:

федерализм;

равноправие субъектов РФ в сфере бюджетной деятельности (ст. 5);

реализация совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в установлении общих принципов бюджетной деятельности местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72);

самостоятельность бюджетной деятельности органов местного самоуправления (ст. 12, 130—132);

распределение функций в области бюджетной деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей (например, ч. 1 ст. 105, п. «б» ч. 1 ст. 114);

участие граждан РФ в бюджетной деятельности государства и местного самоуправления (ч. 1 ст. 32);

гласность (например, ч. 3 ст. 15);

плановость (п. «з» ст. 71, п. «а» ч. 1 ст. 114, ст. 132); законность (например, ст. 1, 2, 15, 57).

Конституционные нормы, закрепляющие принципы бюджетного права, являются нормами прямого действия. Это означает право участников бюджетной деятельности на непосредственное применение данных норм без внесения соответствующих дополнений в бюджетное законодательство.

Остальные принципы бюджетного права находят свое выражение в бюджетном законодательстве РФ или выводятся из его содержания.

Во второй классификационной группе принципов бюджетного права к числу общих («сквозных») принципов относятся:

ежегодность (цикличность, периодичность) возникновения бюджетных отношений (ст. 242 БК РФ);

неразрывность (в большинстве случаев) бюджетных прав и обязанностей субъектов бюджетного права (ст. 7—9 БК РФ);

координация бюджетной политики РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;

реализация норм совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в установлении общих принципов бюджетной деятельности муниципальных образований (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);

выражение в правовой форме бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ (ст. 11 БК РФ);

единство группировки доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов на основе бюджетной классификации (гл. 4 БК РФ; Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации»);

неотвратимость ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ (часть четвертая БК РФ).

В зависимости от сферы действия принципы бюджетного права можно подразделить по институтам бюджетного права, в которых эти принципы действуют, на:

а) *принципы бюджетной системы РФ.* Статья 28 БК РФ к ним относит принципы: единства бюджетной системы РФ; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированности бюджета; результативности и эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; прозрачности (открытости); достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств; подведомственности расходов бюджетов; единства кассы;

б) *принципы межбюджетных отношений.* На основе анализа гл. 16 БК РФ можно выделить: распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ; разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ; выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований; равенство всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ;

в) *принципы бюджетного процесса*. К ним относятся: последовательность вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти (например, ст. 184, 192 БК РФ); казначейское исполнение бюджетов (ст. 215¹ БК РФ); ежегодность бюджета (ст. 242 БК РФ); формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на основе единой методологии, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ (ст. 6, 65 БК РФ); иммунитет бюджетов (ст. 239 БК РФ).

§ 3. Бюджетные правоотношения: понятие и виды

Конституционное оформление России как федеративного государства и признание самостоятельности местного самоуправления определяют наличие взаимоотношений между звеньями бюджетной системы РФ, базирующихся на правовых нормах. В результате своего развития бюджетные отношения объективно требуют государственного регулирования и становятся правоотношениями. Бюджетные отношения обусловлены фактом существования государства, поэтому внешне выражаются в тех формах, которые им определяет государство. В федеративном государстве особую важность приобретают одинаковое понимание и реализация сущности бюджетных отношений как на общедоинтересном уровне, так и субъектами РФ и муниципальными образованиями, что возможно только в условиях правового оформления отношений бюджетной сферы. Правовое оформление бюджетных отношений означает их публичное рассмотрение через систему представительных органов всех уровней, что позволяет осуществлять гарантии построения бюджетной системы не на декларативных, а на реальных федеративных началах. Именно правовая регламентация приносит в бюджетные отношения устойчивость и гарантированность от простого случая и произвола. В результате правового регулирования бюджетные отношения развиваются как результат предметной деятельности государства.

Общественные отношения, урегулированные нормами бюджетного права, являются *бюджетными правоотношениями*, которые отличаются от финансовых правоотношений более узкой сферой применения.

Таким образом, *бюджетные правоотношения* — это вид общественных отношений, в которых посредством специальных методов реализуется установленная или санкционированная государ-

ственной волей система финансово-правовых норм в конкретные правоотношения относительно взаимодействия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в бюджетной деятельности.

Бюджетный кодекс РФ не дает определения бюджетных правоотношений. Статья 1 рассматривает бюджетные правоотношения в аспекте объектов регулирования БК РФ и построена по принципу перечисления. Бюджетные правоотношения складываются не только на основании норм БК РФ. Значительное количество бюджетных правоотношений возникает на основе ежегодно принимаемых законов (решений) о бюджетах разных уровней, указов и распоряжений Президента РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

На определенных стадиях бюджетной деятельности в бюджетные правоотношения вовлекаются все субъекты бюджетного права. Объекты бюджетных правоотношений также разнообразны и включаются в сферу правового регулирования в строгом соответствии с бюджетно-правовыми стадиями.

Возникают бюджетные правоотношения только на основе нормативного акта — закона о бюджете на очередной финансовый год. Финансовый год — это период, в течение которого действует утвержденный бюджет. В Российской Федерации финансовый год равен 12 месяцам. Так как закон о бюджете действует один год, то все бюджетные правоотношения носят периодический характер, т. е. также действуют в течение одного года. С момента вступления в действие нового акта о бюджете данные правоотношения возобновляются, как правило, между теми же субъектами.

Сферой возникновения всех бюджетных правоотношений является бюджетная деятельность государства и муниципальных образований. В бюджетной сфере государство посредством права устанавливает виды доходов бюджетов, порядок их аккумулярования, определяет способы использования и методы распределения бюджетных средств и т. д.

Бюджетные правоотношения охватывают совокупность денежных отношений, связанных с аккумулярованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов соответствующего территориального уровня в целях финансового обеспечения задач и функций конкретной территории.

Классификация бюджетных правоотношений возможна по различным основаниям.

Исходным основанием, определяющим критерием классификации бюджетных правоотношений является трехзвенная структура бюджетной системы РФ, которая обуславливает деление бюджетных правоотношений на бюджетные правоотношения относительно федерального бюджета, бюджетные правоотношения относительно бюджетов субъектов РФ, бюджетные правоотношения относительно бюджетов муниципальных образований. Каждый из перечисленных видов обладает самостоятельностью и имеет свою специфику правового регулирования, обусловленную правовым статусом той территории, внутри которой он складывается.

Федеративное устройство России является критерием для подразделения бюджетных правоотношений на вертикальные и горизонтальные. Первые опосредуют связи между Российской Федерацией в целом, субъектами РФ и муниципальными образованиями, как правило, на основе субординации. Вторые отражают связи между равноправными по правовому статусу территориями: между субъектами РФ относительно друг друга или между муниципальными образованиями. В условиях федеративного государства вертикальные бюджетные связи являются преобладающими. Подобная классификация, проведенная по соотношению правового статуса участников бюджетных правоотношений, позволяет как бы в срезе увидеть все виды бюджетных взаимоотношений.

В свою очередь, вертикальные бюджетные правоотношения по конституционному статусу участников подразделяются на отдельные виды. Здесь отграничиваются отношения в бюджетной сфере между государственными территориальными образованиями, а также между государственными и муниципальными территориальными образованиями. Выделенные группы бюджетных отношений называются *межбюджетными правоотношениями*. Межбюджетные правоотношения отличаются от всей совокупности бюджетных правоотношений более узким кругом участников — в них вступают только Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования.

Количественный состав участников бюджетных правоотношений позволяет выделить *двусторонние и многосторонние* бюджетные правоотношения.

По объекту правового регулирования выделяются *имущественные и неимущественные*, а также *отделимые и неотделимые от материального содержания* бюджетные правоотношения.

Субъекты бюджетного правоотношения принимают участие в распределении доходов и расходов между различными видами

бюджетов, являются участником бюджетного процесса либо получают из бюджета денежные средства в форме бюджетного финансирования или бюджетного кредитования. Субъекты бюджетного правоотношения обладают одним или несколькими одновременно из перечисленных выше оснований.

§ 4. Источники бюджетного права

Источники бюджетного права — это внешние конкретные формы его выражения, т. е. правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, регулирующие общественные отношения в сфере бюджетной деятельности.

Система источников бюджетного права строится на основе того, что функции бюджетной деятельности осуществляются всеми звеньями государственного механизма, исходя из принципа разделения властей. Это означает, что правовые акты, регулирующие те или иные бюджетные отношения и являющиеся источниками бюджетного права, издаются всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах соответствующей бюджетной компетенции. Следовательно, система источников бюджетного права состоит из Конституции РФ, международных деклараций и договоров, федеральных законов, решений Конституционного Суда РФ, указов и распоряжений Президента РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, судебной практики.

В механизме бюджетно-правового регулирования важное значение имеет классификация источников бюджетного права, критерием которой служит действие правовых актов в пространстве. В этой связи выделяются нормативные правовые акты, действующие на всей территории России, и акты, имеющие юридическую силу только в границах соответствующего субъекта РФ или муниципального образования. Источниками первого вида являются Конституция РФ, международные декларации и договоры, федеральные законы, решения Конституционного Суда РФ, указы и распоряжения Президента РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Источниками второго вида являются конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъек-

тов РФ, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Бюджетное законодательство образует иерархично построенную замкнутую систему, направленную на комплексное регулирование публичных финансовых отношений.

Федеративное устройство России обуславливает сложную разветвленную структуру бюджетного законодательства, в которой выделяются правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней.

Структура бюджетного законодательства Российской Федерации установлена ч. 1 ст. 2 БК РФ, согласно которой оно состоит из БК РФ и принятых в соответствии с ним законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения. Необходимо учитывать, что перечень нормативных правовых актов, образующих бюджетное законодательство, является закрытым и расширенному толкованию не подлежит.

Нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения не могут противоречить БК РФ. В случае противоречия между БК РФ и иными актами бюджетного законодательства, приоритет имеют нормы Кодекса.

Важнейшее место в системе источников бюджетного права занимает федеральное бюджетное законодательство, состоящее из законов, принимаемых палатами Федерального Собрания РФ по вопросам регулирования бюджетных отношений в соответствии с бюджетной компетенцией Российской Федерации. Основными законодательными актами федерального уровня, регулирующими бюджетные отношения, являются Конституция РФ (ст. 71, 72, 101, 104, 114, 132 и др.), БК РФ, Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

Важное место среди источников бюджетного права занимает БК РФ, принятый впервые в истории финансовой деятельности России в 1998 г. БК РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы РФ, правовой статус участников бюджетного процесса, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в России-

ской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Предметом регулирования БК РФ являются отношения, возникающие между: 1) субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; 2) субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением.

БК РФ состоит из пяти частей, включающих 30 глав. Впервые в российской правовой системе в структуру бюджетного законодательства включены нормы, регулирующие кредитные отношения с участием государства и муниципальных образований. Отдельные главы БК РФ посвящены государственному и муниципальному долгу, государственным кредитам, предоставляемым Российской Федерацией иностранным государствам, а также долгу иностранных государств перед Российской Федерацией.

Важное значение БК РФ заключается в регулировании им межбюджетных отношений, положения о которых также выделены в самостоятельную главу.

Новые реалии государственного строительства и проводимой административной реформы обусловили включение в текст БК РФ отдельной главы, посвященной осуществлению бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации.

Участие государства в гражданском обороте в качестве равноправного хозяйствующего субъекта, усиление ответственности, в том числе и финансовой, государства перед организациями и физическими лицами вызвали необходимость включения в БК РФ самостоятельной главы, регуливающей исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Несомненным достоинством БК РФ является наличие части четвертой, которая дает определение понятия «нарушение бюджетного законодательства», устанавливает составы бюджетных

правонарушений и регламентирует порядок привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Особенностью БК РФ является комплексное регулирование всех бюджетных отношений, складывающихся на территории РФ. В результате нормы БК РФ не только устанавливают материальные права и обязанности участников бюджетных отношений, но и регламентируют бюджетный процесс относительно бюджетов всех уровней, определяют основы государственного и муниципального финансового контроля.

Нормы БК РФ детально регламентируют бюджетную деятельность федерального уровня, определяют для региональных и муниципальных бюджетных отношений основы бюджетной компетенции соответствующего территориального уровня.

Среди источников бюджетного права большое место занимают нормативные финансово-правовые акты субъектов РФ. Наделение субъектов РФ правом осуществлять правотворчество в принятии бюджетных законодательных актов является новеллой Конституции РФ (ч. 4 ст. 76) и обусловлено их правовым статусом, а также разграничением бюджетной компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Принципиальная специфика бюджетного правотворчества регионального уровня проявляется в объеме регулируемых бюджетных отношений, круге лиц, на которых распространяется действие нормативного акта, структуре и содержании актов, методах правового регулирования. Законодательные акты субъектов РФ должны соответствовать законодательству РФ и обеспечивать правовое регулирование бюджетных отношений как в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (основ бюджетной деятельности местного самоуправления), так и относительно собственных предметов ведения.

В настоящее время нормы бюджетного права на уровне субъектов РФ развиваются весьма быстро и получают свое закрепление как в учредительных, так и специализированных законах по вопросам бюджетной компетенции субъектов РФ.

В большинстве субъектов РФ существует законодательно установленный особый порядок внесения бюджетных законопроектов на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Многие субъекты РФ законодательно установили, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, о выпуске региональных займов, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет регионального бюджета, могут быть внесены в законодатель-

ный (представительный) орган субъекта РФ только при наличии заключения высшего исполнительного органа государственной власти (главы этого органа) субъекта РФ¹. Наиболее строго осуществляется внесение бюджетных законопроектов в тех регионах, конституции (уставы) которых требуют именно положительного заключения главы администрации субъекта РФ². В случае отклонения проекта бюджетного закона главой администрации проект в прежней редакции может быть рассмотрен законодательным (представительным) органом, но для его принятия требуется уже квалифицированное большинство голосов (т. е. не менее двух третей от общего числа депутатов). В случае внесения бюджетного законопроекта в измененной редакции он рассматривается как вновь принимаемый акт³.

Федеративное устройство России обуславливает участие субъектов РФ в разработке и принятии федеральных законов по вопросам бюджетной деятельности, поэтому объектами законотворческого процесса регионального уровня являются не только законодательные акты соответствующего уровня, но и проекты федеральных бюджетных законов. Последний объект образуется в результате реализации субъектами РФ права законодательной инициативы в Государственной Думе или при обсуждении проектов федеральных законов по установлению общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. Так, п. 2 ст. 63 Устава Свердловской области содержит норму, согласно которой по проекту федерального закона, принятому к рассмотрению в первом и последующих чтениях Федеральным Собранием РФ (Государственной Думой и Советом Федерации), Свердловская область вправе подготовить свои предложения. Предложения по законопроекту разрабатываются Законодательным Собранием Свердловской области и передаются губернатору Свердловской области, который подписывает предложения и от имени Свердловской области направляет их Федеральному Собранию РФ в семидневный срок с момента получения областью законопроекта. В бюджетных законах субъектов РФ получает конкретизацию муниципальная бюджетная деятельность с учетом местных особенностей. Таким образом, бюджетное зако-

¹ См., например, ст. 66 Устава Свердловской области; ст. 69 Конституции Республики Дагестан.

² См., например, ч. 4 ст. 36 Устава Курской области; п. 3 ст. 36 Устава Астраханской области.

³ См., например, ст. 69 Устава Свердловской области; п. 2 ст. 46 Устава Омской области.

нодательство регионального уровня соответствует бюджетной компетенции субъектов РФ и отражает действие принципа федерализма в бюджетном праве.

Соотношение бюджетного законодательства и норм международного права закреплено ст. 4 БК РФ, которая воспроизводит положение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о приоритете норм международных договоров Российской Федерации над ее внутренним законодательством. Следует иметь в виду, что в отличие от Конституции РФ Бюджетный кодекс более узко трактует нормы международного права. Конституция относит к международному праву общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры. Статья 4 БК РФ регулирует соотношение бюджетного законодательства только с международными договорами. Прямое толкование этой статьи позволяет сделать вывод, что общепризнанные принципы и нормы международного права к бюджетным правоотношениям на территории России или с участием Российской Федерации напрямую (непосредственно) не применяются.

Согласно ст. 14—17 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101 -ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹ в большинстве своем международные договоры Российской Федерации, заключаемые на межгосударственном или межправительственном уровне, подлежат ратификации Федеральным Собранием РФ и до ратификации (одобрения) применяться не могут.

В то же время большинство международных соглашений межведомственного характера не требуют ратификации. Условиями международного договора, подлежащего ратификации, может быть предусмотрено временное, до решения вопроса о ратификации, применение отдельных или даже всех норм такого договора (при условии, что такие условия не противоречат внутреннему законодательству России).

Правила, содержащиеся в международных договорах, имеют приоритет перед российским бюджетным законодательством. При противоречии между международным договором и российским бюджетным законодательством применяются положения международного договора.

Бюджетным кодексом РФ установлены правила юридического действия международных договоров на территории России (п. 2 ст. 4). Если международным договором установлены

¹ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

нормы, не вступающие в противоречие с действующим бюджетным законодательством, то такие нормы не требуют принятия внутреннего законодательства и действуют на территории России непосредственно. Исключения составляют случаи, когда из международных договоров следует, что для их применения необходимо принятие внутреннего бюджетного законодательства.

Действие бюджетного законодательства во времени имеет определенные особенности. Пункт 1 ст. 5 БК РФ устанавливает общие правила действия актов бюджетного законодательства во времени. На все иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения и перечисленные в ст. 3 БК РФ, положения ст. 5 БК РФ не распространяются.

В бюджетном праве проявляется действие общеправового принципа о применении бюджетного законодательства к отношениям, возникшим после введения этого законодательства в действие. Бюджетное законодательство обратной силы не имеет. Однако из этого правила есть исключения: когда в БК РФ или федеральном законе указано, что его предписания могут распространяться на бюджетные отношения, возникшие до его принятия; когда нормативный акт смягчает или отменяет бюджетно-правовую ответственность. Исключение может составлять и пролонгирование действия старого бюджетного нормативного правового акта, т. е. когда утративший юридическую силу нормативный акт по специальному указанию правотворческого органа продолжает регулировать некоторые отношения, возникшие или существовавшие во время действия этого акта. Такие ситуации чаще всего имеют место при продлении действия отдельных норм федерального закона о федеральном бюджете на следующий финансовый год.

Существенные особенности присущи действию во времени и порядку вступления в юридическую силу федерального закона о федеральном бюджете. Федеральный закон о федеральном бюджете является основным финансовым планом государства на соответствующий финансовый год. При всей важности федерального бюджета необходимо учитывать, что юридическая сила ему придается посредством оформления в виде федерального закона, что и объясняет его местоположение и системные связи в иерархии нормативных правовых актов. В отличие от иных актов бюджетного законодательства федеральный закон о федеральном бюджете вступает в силу немедленно после опубликования.

Действие федерального закона о федеральном бюджете во времени является его отличительной чертой. Все бюджетные правоотношения действуют в границах финансового года, но имеют возобновляющийся характер. Регламентированные Конституцией РФ и БК РФ стадии правового оформления основного финансового плана государства ежегодно повторяются в неукоснительной последовательности, образуя тем самым «замкнутый круг» законотворчества относительно бюджета. Юридическое значение периодичности бюджета состоит в том, что он сохраняет свою силу только в течение времени своего действия. После окончания финансового года закон о бюджете перестает действовать независимо от степени его выполнения.

Закон о бюджете предназначен для регулирования общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства. Принятие закона о бюджете обусловлено необходимостью финансового обеспечения государственных мероприятий. Посредством правовых норм, содержащихся в этом нормативном правовом акте, осуществляется процессуальное обеспечение и придается юридическая сила объему финансирования функций государства. Сами же функции государства, его непосредственные обязательства перед отдельными категориями граждан и т. д. закрепляются Конституцией РФ, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами. Будучи оформленными в качестве норм федерального закона, расходы федерального бюджета осуществляются в виде правоотношений. Однако специфика закона о бюджете проявляется в том, что юридическими фактами, на основе которых возникают бюджетные расходы, являются положения иных («статутных») нормативных правовых актов. Наличие в законе о федеральном бюджете норм, закрепляющих расходы государства, является прямым отражением конституционно-правового статуса отдельных субъектов, т. е. материальной гарантией реализации норм Конституции РФ, федеральных законов.

Закон о бюджете, следовательно, выражает государственную волю только относительно аккумуляирования, использования и распределения государственных денежных средств; правовое содержание закона о бюджете основывается на других нормативных правовых актах, изданных (принятых) компетентными субъектами до принятия этого закона.

Среди правовых актов, принятых в течение финансового года и содержащих вопросы финансирования за счет средств федерального бюджета в текущем году, закон о бюджете имеет

своего рода приоритет, заключающийся в наличии правового режима иммунитета (ст. 239 БК РФ).

В отдельных случаях, предусмотренных БК РФ или федеральным законом, нормы федерального закона о бюджете могут быть применены к событиям, имевшим место до официального вступления этого федерального закона в силу. Однако названная оговорка может быть истолкована только в системной взаимосвязи с положениями ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

По общему правилу нормы федерального закона о бюджете обратной силы не имеют.

§ 5. Закон о государственном бюджете: понятие и особенности

Закон о государственном бюджете — это основной финансовый план аккумулирования, распределения и использования централизованного государственного денежного фонда определенного территориального уровня в форме нормативного правового акта первичного характера, ежегодно принимаемого соответствующим представительным (законодательным) органом власти посредством особой законотворческой процедуры и обладающего соответствующей юридической силой в иерархии законодательных актов. Представленное определение в равной степени содержит основные характеристики как закона о федеральном бюджете, так и законов о бюджетах субъектов РФ.

Предмет правового регулирования закона о бюджете имеет конституционную значимость, предопределяющую необходимость установления на конституционном уровне гарантий своевременности, действенности, социально-экономической обоснованности и исполнимости бюджетно-финансовых решений¹.

Законодательная форма бюджета установлена БК РФ (ст. 11) и признана в качестве источника бюджетного права (ст. 2 БК РФ). Конституция РФ особо отмечает федеральный закон о федеральном бюджете (ст. 106). Законодательство субъектов РФ

¹ См.: Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). С. 125.

также предписывает оформлять бюджет соответствующего государственного-территориального образования в виде закона¹.

Впервые государственный бюджет стал оформляться в форме закона в Англии в 1689 г., когда Билль о правах закрепил за парламентом право утверждения всех государственных доходов и расходов. Практика принятия бюджетного закона приобрела широкое распространение после 1791 г., когда французская Конституция определила порядок утверждения бюджета парламентом. В ходе финансовой реформы 1862 г. в России государственный бюджет стал оформляться законом, а в дальнейшем он стал рассматриваться Государственной Думой².

Закон о бюджете содержит правовые нормы различного характера: общие правила поведения³ и индивидуальные предписания⁴. Закон о федеральном бюджете обсуждается Государственным советом РФ⁵ и принимается Федеральным Собранием РФ. Закон о бюджете субъекта РФ принимается соответствующим законодательным (представительным) органом субъекта РФ. Бюджет муниципального образования оформляется в виде решения представительного органа местного самоуправления. Обсуждение проекта закона о бюджете осуществляется через средства массовой информации, а его принятие осуществляется парламентом, т. е. посредством представительной демократии. Следует добавить, что во всех странах мира парламент обладает исключи-

¹ См., например: Закон Саратовской области от 6 апреля 1999 г. № 16-ЗСО «О финансовой системе местного самоуправления в Саратовской области»; Закон Амурской области «Об основах бюджетного процесса и бюджетных правах местного самоуправления в Амурской области»; ст. 11 Закона Воронежской области от 15 октября 2002 г. № 67-03 «О бюджетном процессе в Воронежской области»; ст. 10 Бюджетного кодекса Хабаровского края от 28 июля 1999 г. № 152.

² См.: *Пушкарева В. М.* История финансовой мысли и политики налогов. М., 1996. С. 43—44.

³ См., например, нормы об администрировании доходов бюджетов (ст. 5 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995)).

⁴ См., например, п. 5 ст. 8 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», который наделяет Минфин России правом увеличивать бюджетные ассигнования Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

⁵ См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

тельными бюджетными правами, так как только он вправе принять закон о государственном бюджете¹.

Закон о бюджете предназначен для регулирования общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства, и воздействует на финансовые отношения путем установления правовых норм, относящихся к различным субъектам или их группам. Таким образом, рассматриваемый нормативный правовой акт выражает государственную волю относительно аккумуляции, использования и распределения государственных денежных средств. Важное значение принимаемого Федеральным Собранием РФ федерального закона о федеральном бюджете заключается в выражении посредством его государственного суверенитета, в определении объема финансирования функций государства, т. е. в обеспечении публичных интересов. В бюджетном праве роль закона о бюджете трудно переоценить, что обусловлено предметом правового регулирования этой подотрасли права. Помимо указанных особенностей, рассматриваемый закон отличается фундаментальным, основополагающим значением для финансовой деятельности государства, обеспечивает координацию всех звеньев финансовой системы. Сфера регулируемых федеральным законом о федеральном бюджете отношений находится в постоянной динамике: в составе бюджета образуются новые целевые фонды, консолидируются ранее действовавшие, появляются другие формы финансовой помощи, изменяются объемы доходов и расходов и т. д.

Закон о федеральном бюджете обладает наибольшей юридической силой после Конституции РФ и федерального конституционного закона среди иных нормативных правовых актов, которые не должны ему противоречить. Федеративное устройство России гарантирует на территории субъекта РФ верховенство соответствующего закона о бюджете субъекта РФ, что закреплено в Конституции РФ (ч. 4, 6 ст. 76).

Пунктом 2 Указа Президента РФ от 14 мая 1998 г. № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации»² установлено, что акты Президента РФ и Правительства РФ, при-

¹ См.: *Чиркин В. Е.* Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. С. 220; Бюджетный процесс во Франции: центральный и местные бюджеты: Сборник обзоров / Под ред. *И. Л. Макашева.* М., 1995. С. 25.

² СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2145.

нятые после вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на текущий финансовый год и влекущие за собой непредусмотренные расходы за счет средств федерального бюджета, должны содержать норму, предусматривающую осуществление финансирования в следующем за текущим финансовом году. Принятые нормативные акты подобного содержания учитываются Правительством РФ в процессе составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Особое внимание следует обратить на соответствие федеральному закону о федеральном бюджете законопроектов, предусматривающих введение налогов, изменение финансовых обязательств государства, а также расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ такие законопроекты могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

Закон о бюджете принимается в рамках особой законодательной процедуры, качественной чертой которой является регламентация нормативными правовыми актами — Конституцией РФ, БК РФ и законодательством субъектов РФ. В России бюджетное законодательство представляет собой элемент бюджетного процесса. В свою очередь, бюджетное законодательство является частью государственного правотворчества. Таким образом, процедура по принятию закона о бюджете осуществляется в порядке общего законодательства, но имеет принципиальные особенности.

Во-первых, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ, п. 1 ст. 185 БК РФ и ст. 36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» право законодательной инициативы принадлежит Правительству РФ, т. е. исполнительной ветви власти. Законодательство устанавливает жесткие требования к содержанию проекта закона о бюджете на очередной финансовый год и определяет состав показателей, перечень документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета (ст. 184², 192 БК РФ).

Во-вторых, законопроект о федеральном бюджете одновременно вносится в Государственную Думу и представляется Президенту РФ (п. 1 ст. 194 БК РФ).

Характерной особенностью рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете следует считать распределение функций

между Советом Федерации, комитетами Государственной Думы, другими субъектами права законодательной инициативы и Счетной палатой РФ. Счетная палата РФ дает заключение по проекту закона о федеральном бюджете, остальные органы имеют право вносить в него замечания и предложения (ст. 195 БК РФ). Посредством подобного разграничения достигается наиболее компетентное, быстрое и одновременно полное рассмотрение законопроекта о федеральном бюджете.

Юридическая сила закона о бюджете была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который отметил¹, что в силу принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ) утверждение бюджета, установление состава доходов и расходов бюджета традиционно относится к сфере законодательного регулирования. В соответствии с п. «з» ст. 71 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 10 и 106 (п. «а»)² федеральный бюджет как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения деятельности публичной власти и выполнения ее функций — самостоятельная сфера правового регулирования, а потому юридической формой, в которую облачается федеральный бюджет, служит специальный федеральный закон о федеральном бюджете, который в силу ч. 1 ст. 76 Конституции РФ имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ федеральный закон о федеральном бюджете существенно отличается от других федеральных законов, что нашло отражение в Конституции РФ.

Федеральный бюджет, а следовательно, и проект федерального закона о нем согласно п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ разрабатывается и представляется Государственной Думе исключительно Правительством РФ, тогда как проекты остальных федеральных законов помимо Правительства РФ могут вносить в Государственную Думу Президент РФ, Совет Федерации и его члены, депутаты Государственной Думы, законодательные

¹ См. постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского.

(представительные) органы субъектов Российской Федерации и другие перечисленные в ч. 1 и 2 ст. 104 Конституции РФ органы.

Регламент Государственной Думы включает проект федерального закона о федеральном бюджете в число проектов, подлежащих, в отличие от основной массы законопроектов, внеочередному рассмотрению (подп. «в» п. 1 ст. 51), и предусматривает его рассмотрение не в трех, как это предусмотрено для всех других законопроектов, а в четырех чтениях (подп. «б» п. 4 ст. 40).

Согласно ст. 106 (п. «а») Конституции РФ федеральный закон о федеральном бюджете после принятия Государственной Думой подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации, при том что данное требование не распространяется на большинство федеральных законов.

Обеспечение исполнения федерального бюджета возложено на Правительство РФ, которое представляет Государственной Думе отчет об этом (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), тогда как обязательный отчет Правительства РФ или другого ответственного государственного органа об исполнении положений, составляющих предмет других федеральных законов, Конституцией РФ не предусмотрен. Кроме того, согласно ч. 5 ст. 101, п. «г» ч. 1 ст. 102 и п. «и» ч. 1 ст. 103 для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета палаты Федерального Собрания образуют специальный орган — Счетную палату.

Согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. К проекту федерального закона о федеральном бюджете указанная процедура в силу п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ неприменима, поскольку он разрабатывается и представляется Государственной Думе, а следовательно, и обосновывается непосредственно самим Правительством РФ.

Таким образом, в правовой системе России федеральный закон о федеральном бюджете представляет собой законодательный акт особого рода. По смыслу ч. 3 ст. 104 во взаимосвязи с другими указанными положениями Конституции РФ и конкретизирующим их БК РФ в закон о федеральном бюджете, исходя

из его природы и предназначения в правовом государстве, включаются на основе принципов сбалансированности, достоверности и реальности предписания, касающиеся доходов и расходов Российской Федерации и относящиеся к периоду, на который принимается данный закон.

Закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т. е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов.

Глава 9. Правовые основы доходов бюджетов и бюджетного регулирования

§ 1. Доходы бюджетов: понятие и классификация

Доходы государственного (муниципального) бюджета — это часть финансовых ресурсов государства (муниципального образования) в виде строго определенных нормами бюджетного права экономических отношений по поводу поступления денежных средств в бюджет (федеральный, субъекта РФ или муниципального образования) с целью создания финансовой базы для удовлетворения публичных потребностей.

Формой проявления отношений, возникающих в процессе формирования бюджетного фонда определенного уровня, служат различные виды платежей предприятий, организаций, учреждений и населения в соответствующий бюджет, а их материально-вещественным воплощением — денежные средства, мобилизуемые в бюджетный фонд.

Доходы бюджета законодательно определены как «поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета» (ст. 6 БК РФ).

Правовая база, закрепляющая виды доходов бюджетов, довольно обширна и постоянно развивается. Так, перечисление видов доходных источников бюджетов содержится в БК РФ; перечень налогов и приравненных к ним платежей, закрепленных за бюджетами всех уровней, установлен НК РФ; неналоговые доходы закрепляются за бюджетами и на основании отраслевого законодательства (например, доходы от приватизации имущества, от лицензионной деятельности).

Многообразие видов и групп доходов бюджетов предполагает их классификацию по различным критериям:

По социально-экономическому признаку доходы бюджетов подразделяются на: доходы от юридических лиц различных форм собственности; доходы от государственных угодий и имущества; доходы от государственной предпринимательской и внешнеэкономической деятельности; поступления от личных доходов граждан. Такая классификация имеет особенное значение для характеристики материального содержания бюджета.

В зависимости от права собственности доходы бюджетов классифицируются на собственные и заемные.

Собственными доходами бюджетов согласно ст. 47 БК РФ являются налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах; неналоговые доходы, зачисляемые в соответствии с законодательством РФ, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Заемные доходы используются для привлечения дополнительных средств в бюджет при недостаточности собственных источников. К ним относятся: ссуды, полученные органами власти из других бюджетов; государственные или местные займы, выпущенные на инвестиционные цели; полученные банковские кредиты. Долговые обязательства государства или муниципального образования могут быть краткосрочными (до одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет).

В зависимости от степени обязательности бюджетные доходы подразделяются на: налоговые — предусмотренные законодательством налоги всех уровней, а также пени и штрафы за нарушения налогового законодательства; неналоговые — доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных; доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением

имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных; доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия; средства самообложения граждан и иные неналоговые доходы.

Самостоятельным видом доходов бюджетов являются безвозмездные и безвозвратные перечисления. Перечень таких доходов установлен п. 4 ст. 41 БК РФ и включает: финансовую помощь из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий; субвенции из Федерального фонда компенсаций и (или) из региональных фондов компенсаций; субвенции из местных бюджетов бюджетам других уровней; иные безвозмездные и безвозвратные перечисления между бюджетами бюджетной системы РФ; безвозмездные и безвозвратные перечисления от физических лиц и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Каждый вид бюджетов имеет свои источники доходов, перечень которых определен БК РФ. Так, гл. 7 Кодекса устанавливает правовой режим доходов федерального бюджета. В федеральный бюджет зачисляются федеральные налоги и сборы, доходы, предусмотренные специальными налоговыми режимами, а также неналоговые доходы. Перечень налоговых доходов федерального бюджета является закрытым и расширительному толкованию не подлежит. Статья 53 БК РФ устанавливает пределы полномочий федеральных органов законодательной и исполнительной власти по формированию доходов бюджетов. По общему правилу установление новых видов налогов, их отмена или изменение возможны только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство РФ. Федеральные законы о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство РФ, вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Внесение изменений и дополнений в законодательство РФ о федеральных налогах и сборах, предполагающих их

вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

В отличие от установления налоговых доходов относительно установления неналоговых доходов федеральные органы власти имеют больше полномочий. Федеральные органы законодательной власти могут устанавливать новые, отменять или изменять систему действующих неналоговых доходов федерального бюджета при соблюдении двух условий: после представления федеральными органами исполнительной власти своего заключения и только путем внесения изменений в БК РФ.

Доходы бюджетов субъектов РФ регулируются гл. 8 БК РФ и также подразделяются на налоговые и неналоговые. Законодательные (представительные) органы субъектов РФ имеют право вводить региональные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять налоговые льготы только в пределах полномочий, предоставленных налоговым законодательством РФ. Предоставление органами исполнительной власти субъектов РФ отсрочек или рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в региональные бюджеты допускается только при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам бюджета субъекта РФ перед федеральным бюджетом и соблюдении установленного БК РФ предельного размера дефицита регионального бюджета и размера государственного долга субъекта РФ.

Доходы местных бюджетов регулируются гл. 9 БК РФ, которая отдельными статьями устанавливает налоговые доходы бюджетов поселений, муниципальных районов и городских округов. Налоговые доходы местных бюджетов вводятся в действие нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в которых устанавливаются размеры ставок налогов и предоставляются льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных муниципальным образованиям налоговым законодательством РФ.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются по тем же правилам, что и неналоговые доходы федерального и региональных бюджетов (ст. 41, 42, 44—46 БК РФ). Кроме перечисленных в этих статьях доходов, в местные бюджеты зачисляется часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления.

Относительно порядка внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство субъектов РФ, а также в нормативные правовые акты органов местного самоуправления по вопросам установления налоговых доходов местного бюджета БК РФ установлены такие же правила, что и для федеральных органов государственной власти: такие правовые акты должны быть приняты до утверждения закона субъекта РФ о региональном бюджете на очередной финансовый год или решения органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год.

Принципиальным новшеством бюджетного законодательства¹ является закрепление за бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами доходных источников на постоянной основе. Причем это касается не только региональных и местных налогов, но и части федеральных налогов. В отличие от регулирующих налогов, которые использовались ранее, данные доходные источники не подлежат ежегодному изменению и составляют основу финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований. БК РФ теперь предусматривает только два механизма, в результате которых данные доходы могут быть изъяты у субъекта РФ, либо органы государственной власти региона могут быть ограничены в своих правах по распоряжению доходами: частичная централизация бюджетных доходов для целевого финансирования общегосударственных мероприятий федерального уровня; введение временной финансовой администрации.

Что касается муниципальных образований, то БК РФ предусматривает три случая изъятия доходов местных бюджетов либо ограничения органов местного самоуправления в правах по распоряжению доходами: частичная централизация муниципальных доходов для целевого финансирования централизованных мероприятий регионального уровня; механизм отрицательного трансферта; введение временной финансовой администрации.

§ 2. Дефицит бюджета

Глава 13 БК РФ определяет возможность наличия дефицита в бюджете и устанавливает, что превышение доходов над расходами является дефицитом бюджета.

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Бюджетный дефицит может образоваться в результате следующих причин:

а) чрезвычайная ситуация в стране: война, крупное стихийное бедствие, когда обычные источники доходов не покрывают новых расходов и государство прибегает к поиску новых дополнительных доходных источников;

б) подъем экономики на определенном этапе развития общественных отношений, следствием чего является превышение расходов над доходами. В этом случае дефицит бюджета финансирует прогрессивные сдвиги в экономике, поэтому не считается отрицательным явлением;

в) экономический и политический кризис. Как правило, это происходит из-за эмиссии денег, продажи облигаций государственного займа, государственных ценных бумаг, больших оборотов наличной денежной массы в теневой экономике. В этом случае дефицит бюджета — явление кризисное, отражающее невозможность правительства контролировать политическую и финансовую обстановку в стране.

Мировая практика показывает, что положение в стране считается контролируемым при бюджетном дефиците 2—5%. Бюджетный дефицит неминуемо ведет к росту внутреннего и внешнего долга страны. Российское законодательство допускает в бюджетах различных уровней наличие определенного размера дефицита, что не считается опасным состоянием и не требует вмешательства государства в регулирование бюджета. БК РФ устанавливает ограничения по предельному размеру дефицита бюджетов каждого территориального уровня. Дефицит федерального бюджета утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и не может превышать размер ненефтегазового дефицита федерального бюджета. Под ненефтегазовым дефицитом федерального бюджета понимают разницу между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году.

Дефицит регионального бюджета и дефицит местного бюджета на очередной финансовый год или очередной финансовый год и каждый год планового периода устанавливаются законом субъекта РФ или решением представительного органа местного самоуправления о соответствующем бюджете.

Определяя размер дефицита бюджета, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления должны соблюдать ограничения, установленные п. 2 и 3 ст. 92¹ БК РФ. Согласно названным нормам дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов этого бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

В бюджетах депрессивных субъектов РФ (т. е. в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов, исключая субвенции, из федерального бюджета превышает 60% объема собственных доходов) дефицит бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов этого бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов этого бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

В бюджетах депрессивных муниципальных образований (т. е. в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из регионального бюджета, исключая субвенции, и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений превышает 70% объема собственных доходов) дефицит бюджета не должен превышать 5% утвержденного общего годового объема доходов этого бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Превышение установленных ограничений является нарушением бюджетного законодательства РФ и влечет применение мер принуждения, предусмотренных БК РФ.

Превышение ограничений по объему дефицита регионального или местного бюджетов возможно только в случае утверждения законом субъекта РФ или решением представительного органа местного самоуправления о соответствующем бюджете в составе источников финансирования дефицита регионального или местного бюджета поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта РФ или муниципального образования. При наличии такого источника финансирования дефицит бюджета может превысить ограничения, установленные п. 2 и 3 ст. 92¹ БК РФ, но в пределах суммы поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале и снижения остатков средств на счетах по учету средств соответствующего бюджета.

Бюджетный дефицит можно сократить следующими способами:

а) использование различных форм государственного и муниципального кредита внутри и вне страны. Дефицит может быть покрыт путем размещения на финансовом рынке государственных ценных бумаг. Разрешение на кредитование и размещение займов утверждается представительным органом власти. Однако в соответствии с п. 2 ст. 92 БК РФ кредиты Центрального банка РФ, а также приобретение им государственных и муниципальных ценных бумаг первичной эмиссии не могут быть источниками финансирования дефицита бюджета;

б) изменение направления инвестиций путем направления их в те отрасли народного хозяйства, где наиболее высокая финансовая отдача от вложенных денег (нефте- и газодобывающие отрасли);

в) продажа на мировом рынке части или всей дебиторской задолженности; прекращение или сокращение финансовой помощи другим государствам;

г) конверсия (если позволяет политическая обстановка);

д) привлечение в страну иностранного капитала.

Для непосредственного покрытия дефицита бюджета запрещается использовать эмиссию денежных средств.

Глава 10. Межбюджетные правоотношения

§ 1. Понятие и принципы межбюджетных правоотношений

Межбюджетные правоотношения — урегулированные нормами бюджетного законодательства взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Данные правоотношения охватывают не только вопросы перераспределения средств между бюджетами разных уровней, но и отношения по поводу организации и осуществления бюджетного процесса между органами власти и самоуправления различных уровней.

В основе межбюджетных правоотношений лежит жесткое разделение между субъектами бюджетного права денежных средств, выделяемых на финансовое выравнивание и на исполнение переданных государственных полномочий. При выделе-

нии межбюджетных трансфертов органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны использовать методики распределения соответствующих фондов денежных средств, которые законодательно закреплены. В межбюджетных правоотношениях механизмы финансового выравнивания заключаются в сбалансированности бюджетной обеспеченности (с учетом индекса бюджетных расходов), а также в межбюджетных трансфертах. При этом в БК РФ жестко регулируются сферы использования каждого из этих механизмов.

Одним из основных принципов межбюджетных правоотношений является бюджетный федерализм.

Бюджетный федерализм — это исходное начало (принцип) бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающееся в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Значимость бюджетного федерализма обусловлена особенностями государственного устройства России, ее развитием в условиях рыночного механизма, наличием различных типов субъектов РФ и сложными взаимосвязями федерального центра с регионами. Принцип федерализма проявляется в различных сферах финансовой деятельности государства, но именно в бюджетной сфере он выражается в качестве совокупности всех составляющих данный принцип элементов. Федерализм как основа конституционного строя России, находя свое концентрированное выражение в бюджетной деятельности государства и в силу особого, важного значения государственного бюджета, существенно влияет на все финансовые отношения.

Принцип федерализма в бюджетном праве представляет собой преломление в бюджетной сфере государственного устройства Российской Федерации, установленного Конституцией РФ и получившего развитие в федеральных конституционных и текущих законах, а также конституциях (уставах) и законах субъектов РФ.

В сфере бюджетной деятельности в ведении Российской Федерации находятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое и кредитное регулирование; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ); федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития (п. «з» ст. 71 Конституции РФ).

Что касается бюджетно-правовых предметов ведения субъектов РФ, то необходимо иметь в виду, что их полномочия конституционно ограничены только пределами ведения Российской Федерации и полномочиями центра по предметам совместного (конкурирующего) ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73); вне пределов ведения Российской Федерации и конкурирующих вопросов субъекты РФ обладают всей полнотой власти (ч. 4 ст. 76). Постановлением Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области установлено, что «отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Российской Федерации не препятствует органам государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов»¹. Таким образом, в круг предметов ведения субъекта РФ входит осуществление собственного бюджетного регулирования в пределах полномочий, предусмотренных ст. 73 Конституции РФ, что согласуется с федеративной природой государства и конституционным статусом субъекта РФ.

Предметы совместного ведения определяются ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и в соответствии с ч. 2 ст. 72 в одинаковой мере распространяются на все субъекты РФ. Общим вопросом ведения Российской Федерации и ее субъектов является установление общих принципов бюджетной деятельности муниципальных образований (п. «н» ст. 72).

Бюджетный федерализм обуславливает следующие особенности разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов РФ в межбюджетных правоотношениях:

1) полномочия, возникающие в указанной области общественных отношений, представляют собой неразрывное единство закрепленных законодательством бюджетных прав и обязанностей; неиспользование каким-либо государственным органом предоставленных ему прав фактически означает отказ от выполнения своих функций, переложение их на другие органы государства; бездействие государственного органа при осуществлении соответствующего круга предметов ведения может привести к сбою в функционировании всей бюджетной системы;

2) бюджетные полномочия Российской Федерации и ее субъектов закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах;

¹ СЗ РФ. 1997. №51. Ст. 5877.

3) бюджетные полномочия государства или государственно-территориального образования реализуются ими через совершение властных действий нормоустановительного или распорядительного характера. В бюджетной деятельности каждый государственный орган располагает собственными властными полномочиями в решении вопросов, отнесенных к его ведению.

Конституция РФ предусматривает возможность изменения круга предметов ведения Российской Федерации в бюджетной сфере путем наделения дополнительными полномочиями субъектов РФ из числа предметов совместного ведения. Разграничение предметов ведения в сфере бюджетной деятельности осуществляется на основе принципа subsidiarity: Российская Федерация принимает к реализации те функции, которые не могут самостоятельно выполняться субъектами РФ, в свою очередь последние передают на более высокий уровень только те функции, которые не могут реализовать собственными силами. Согласно этому правилу предметы ведения субъектов РФ в бюджетной сфере содержат области общественных отношений, которые обеспечивают централизованное (в границах субъекта РФ) финансовое решение их внутренних задач. Наиболее значимой сферой ведения субъекта РФ является соответствующий бюджет.

Принцип федерализма в бюджетном праве существенно влияет на бюджетную деятельность муниципальных образований, что обусловлено порядком разграничения доходов и расходов государственных и муниципальных бюджетов, наличием собственной бюджетной компетенции у Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а также отношением Конституцией РФ установления общих принципов организации местного самоуправления к предмету совместного ведения России и субъектов РФ.

Муниципальные образования действуют в рамках единой общегосударственной финансовой политики, участвуют в осуществлении различных государственных программ, включены в общую правовую систему государства. В условиях федеративного государственного устройства муниципальные образования осуществляют бюджетную деятельность самостоятельно, с учетом разграничения бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Одним из основных направлений действия принципа бюджетного федерализма является правотворчество в сфере бюджетной деятельности государства. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, ее субъек-

ектами и органами местного самоуправления наделяет Россию компетенцией по правовому регулированию тех сфер бюджетной деятельности, которые относятся к ее исключительному ведению или к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Бюджетный федерализм обусловил разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов относительно местных бюджетов. Российская Федерация вправе принимать рамочные законы, определять общие принципы и подходы к бюджетной деятельности муниципальных образований, устанавливать пределы бюджетно-правового регулирования. Правовую конкретизацию с учетом местных особенностей муниципальная бюджетная деятельность должна получать в финансово-правовых актах субъектов РФ.

Таким образом, принцип федерализма в бюджетном праве носит комплексный, многогранный характер. Комплексное содержание принципа федерализма в бюджетном праве пронизывает все его институты, определяет сущность складывающихся бюджетных правоотношений и гарантирует Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям установленный законодательством бюджетно-правовой статус. Являясь общеправовым исходным началом финансового права и имея конституционное установление, бюджетный федерализм служит ориентиром для всех нормативно-правовых актов, которые регулируют различные аспекты бюджетной деятельности государства.

§ 2. Правовой режим межбюджетных трансфертов

Согласно ст. 6 БК РФ межбюджетные трансферты — это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ. Данное понятие законодательно закреплено в целях упорядочения регулирования перечислений между бюджетами разных уровней. Необходимо отметить, что с 1 января 2008 г. новой формой межбюджетных трансфертов стали перечисления бюджетам государственных внебюджетных фондов. Одновременно из числа межбюджетных трансфертов исключены бюджетные кредиты, но их правовое регулирование по-прежнему осуществляется гл. 16 БК РФ.

Основными видами (формами) межбюджетных трансфертов являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ или муниципальных образований, субсидии, суб-

венции, иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований, а также межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Дотация — это не оговариваемые целевым назначением бюджетные средства в твердо выраженной сумме, предоставляемые по решению законодательного (представительного) органа власти на основе юридического акта из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня.

Субсидия — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на условиях долевого финансирования целевых расходов. Выделение субсидии предполагает доленое участие в финансировании государственных или муниципальных мероприятий. При этом право собственности на субвенционно финансируемый объект (проект, программу и т. п.) не изменяется.

Субвенция — это форма межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Формы межбюджетных трансфертов зависят от уровня бюджета, из которого они предоставляются. Детально правовой режим дотаций, субвенций, субсидий и иных форм межбюджетных трансфертов установлен гл. 16 БК РФ. Правовое регулирование межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов осуществляется на основании ст. 146 БК РФ, согласно которой в бюджеты ПФР, ФСС, ФФОМС в числе прочих подлежат зачислению межбюджетные трансферты из федерального бюджета; в бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования зачисляются межбюджетные трансферты из ФФОМС, а также межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, передаваемые территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе поступления в качестве страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуют *Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ*.

Названный Фонд представляет собой совокупность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Его общий объем определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год и плановый период определяется в порядке, установленном Правительством РФ.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 году» отмечено, что «при подготовке проекта федерального бюджета на очередной год необходимо проводить корректировку общего объема средств Фонда в случае, если по итогам отчетного года фактический уровень инфляции превысил прогнозный»¹. Учитывая происходящие негативные процессы в экономике, в том числе инфляцию, объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ определяется путем умножения объема названного Фонда, подлежащего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен).

Также в указанном акте обращено внимание на то, что «следует усовершенствовать методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации с тем, чтобы снизить иждивенческие настроения и повысить мотивацию регионов к развитию собственной налоговой базы. Это может быть достигнуто, в том числе, путем изменения порядка расчета указанных дотаций, имея в виду не предусматривать их сокращение в случае достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития».

Реализуя положения указанного Бюджетного послания Президента РФ, федеральный законодатель дополнил БК РФ гарантией финансовой стабильности субъектов РФ, получающих дотации.

Одной из главных гарантий формирования доходной базы региональных бюджетов является закрепленная п. 1 ст. 131 БК РФ обязанность федеральных органов государственной власти предусматривать в составе федерального бюджета дотации

¹ Пенсия. 2006. № 6.

на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Распределяются такие дотации между субъектами РФ на основании единой методики, утверждаемой Правительством РФ в соответствии с требованиями БК РФ, что выступает отражением конституционного принципа равенства субъектов РФ. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, подлежащих утверждению на очередной финансовый год и плановый период, не может быть менее общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год.

Положения БК РФ, гарантирующие субъектам РФ получение дотаций из федерального бюджета, закреплены и в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 26¹⁵ которого относит к собственным доходам бюджета субъекта РФ в числе прочих дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и ст. 26¹⁸ которого устанавливает, что выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Аналогичные положения о включении дотаций из федерального бюджета в состав собственных доходов региональных бюджетов закрепляются в конституциях и уставах субъектов РФ (см., например, ст. 102 Устава (Основного закона) Тамбовской области от 30 ноября 1994 г.¹).

Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ распределяются между субъектами РФ, расчетная бюджетная обеспеченность консолидированных бюджетов которых не превышает уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, определенного в качестве критерия предоставления указанных дотаций бюджетам субъектов РФ по методике, утверждаемой в соответствии с федеральным законом.

Распределение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период.

В целях оперативного управления средствами федерального бюджета и учета социально-экономических особенностей субъектов РФ БК РФ допускает утверждение на плановый период

¹ Тамбовская жизнь. 1994. 6 дек.

не распределенного между субъектами РФ объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в размере не более 15% общего объема указанных дотаций, утвержденного на первый год планового периода, и не более 20% общего объема указанных дотаций, утвержденного на второй год планового периода.

БК РФ установлены признаки, при наличии которых субъекты РФ вправе получать дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ: финансовая поддержка предоставляется тем регионам, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. При этом не допускается использовать показатели фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов РФ.

Однако БК РФ допускает выделение из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ дотаций, отражающих отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Объем таких дотаций не может превышать 10% объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, а особенности их расчета определяются методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Также БК РФ допускает наличие особенностей в процедурах перечисления и (или) использования указанных дотаций, которые определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ (ст. 131 БК РФ).

Субсидии бюджетам субъектов РФ предоставляются из *Федерального фонда софинансирования расходов*, который образуется в составе федерального бюджета. Такие межбюджетные трансферты могут выделяться на выравнивание обеспеченности субъектов РФ в целях реализации ими их отдельных расходных обязательств.

Например, ст. 28 Закона о бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг. предусматривает выделение субсидий из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры, находящейся на территории наукограда Петергофа и являющейся муниципальной собственностью и собственностью города Санкт-Петербурга; ст. 29 этого же Закона

предусматривает выделение субсидий бюджету Сахалинской области на ликвидацию последствий землетрясения.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, критерии отбора субъектов РФ для предоставления указанных межбюджетных субсидий и их распределения между субъектами РФ устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Например, постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. № 859 утверждено Положение о предоставлении в 2008—2009 годах субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов¹. Названным постановлением установлено, что субсидии предусматриваются в составе федерального бюджета в целях активизации деятельности субъектов РФ (муниципальных образований) по финансовому оздоровлению, содействию реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулированию экономических реформ. Субсидии предоставляются субъектам РФ (муниципальным образованиям), определенным по результатам отбора и осуществившим программы реформирования региональных (муниципальных) финансов или их этапы.

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 941 утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета в целях софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг².

Бюджетный кодекс РФ запрещает выделять субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на цели и (или) в соответствии с условиями, не предусмотренными федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства РФ. Исключение составляют субсидии, предоставляемые субъектам РФ за счет резервных фондов Президента РФ, поскольку средства из этих фондов выдаются на возмещение непредвиденных расходов.

Распределяются субсидии бюджетам субъектов РФ на основе федеральных законов о федеральном бюджете и (или) принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов Правительства РФ. Так, ст. 7 Закона о бюджете на 2008 г. и на

¹ СЗ РФ. 2007. № 51. Ст. 6371.

² СЗ РФ. 2008. № 1. Ст. 7.

плановый период 2009 и 2010 гг. установлено, что распределение субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

При этом в целях оперативного управления средствами федерального бюджета ст. 132 БК РФ допускается утверждение не распределенного между субъектами РФ объема субсидий в размере не более 5% общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на первый год планового периода, и не более 10% общего объема указанной субсидии, утвержденного на второй год планового периода.

Одновременно БК РФ допускает, что федеральным законом о федеральном бюджете отдельные виды межбюджетных трансфертов могут не распределяться между субъектами РФ.

Субвенции субъектам РФ предоставляются из *Федерального фонда компенсаций*, который образуется для этих целей в федеральном бюджете по правилам, установленным ст. 133 БК РФ.

Распределяются субвенции между субъектами РФ в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством РФ на основании требований БК РФ, федеральных законов и нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. Так, ст. 7 Закона о бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг. предусматривает, что субвенции, предусмотренные названным Законом, предоставляются в порядке, установленном Правительством РФ. При этом устанавливаемый Правительством РФ порядок предоставления бюджетам субъектов РФ субвенций должен предусматривать возможность получения указанных субвенций в порядке компенсации произведенных кассовых расходов и право выбора высшего органа исполнительной власти субъекта РФ (местной администрации) между получением указанных субвенций в порядке, установленном ч. 4 ст. 14 Закона о бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг., или в порядке компенсации произведенных кассовых расходов.

В отличие от других форм межбюджетных трансфертов предоставление субвенций характеризуется двумя особенностями: каждый вид субвенции распределяется на основании отдельной методики; разрабатываются и утверждаются такие методики Правительством РФ не только на основании БК РФ, но и в си-

лу предписаний федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ (например, Правительством РФ принято постановление от 30 декабря 2006 г. № 847 «О предоставлении субвенций из Федерального фонда компенсаций бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью»¹; постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. № 838 утверждена Методика распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации²; постановлением Правительства РФ от 23 августа 2007 г. № 537 утверждена Методика распределения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов на 2008 год³).

Дальнейшее движение средств Федерального фонда компенсаций осуществляется через образуемый в составе бюджета субъекта РФ *региональный фонд компенсаций*. Согласно ст. 140 БК РФ последний служит целям финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Субвенции из регионального фонда компенсаций, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций, расходуются в порядке, установленном Правительством РФ.

В целях оперативного управления средствами федерального бюджета БК РФ допускает утверждение не распределенной между субъектами РФ субвенции в объеме, не превышающем 5% общего объема соответствующей субвенции. Нераспределенная субвенция может быть распределена между субъектами РФ в процессе исполнения федерального бюджета в порядке, установленном Правительством РФ, но без изменения ее целевого направления. В отличие от порядка распределения иных форм межбюджетных трансфертов БК РФ допускает выделение нераспределенной субвенции без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

¹ СЗ РФ. 2007. № 1. Ч. II. Ст. 298.

² СЗ РФ. 2007. № 1. Ч. II. Ст. 289.

³ СЗ РФ. 2007. № 35. Ст. 4320.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, предоставляемые на исполнение отдельных расходных обязательств муниципальных образований, расходуются в порядке, установленном федеральными законами, принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ и (или) нормативными правовыми актами субъектов РФ (п. 3 ст. 133 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ отдельно оговаривает право субъектов РФ предоставлять субвенции бюджетам муниципальных районов для предоставления их бюджетам поселений, входящих в их состав.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета распределяются между всеми субъектами РФ по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в субъектах РФ. Например, постановлением Правительства РФ от 22 января 2007 г. № 35 утверждена Методика определения общего объема средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения¹.

Поскольку выделение субвенций направлено на финансирование делегированных полномочий федерального уровня, а не на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов, то БК РФ запрещает использовать при распределении субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета показатели, характеризующие собственные доходы бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов (если субвенции предоставляются для обеспечения отдельных расходных полномочий муниципальных образований).

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между субъектами РФ пропорционально численности населения или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, оказывающих влияние на стоимость предоставления таких бюджетных услуг, и утвержда-

¹ СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 661.

ются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год по каждому субъекту РФ.

Формирование Федерального фонда компенсаций, распределение, перечисление и учет субвенций из этого Фонда производятся в порядке, установленном БК РФ. Примечательно, что органы государственной власти субъекта РФ несут ответственность за осуществление полномочий, указанных в п. 7 ст. 26³ и ст. 26⁵ Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в пределах субвенций из федерального бюджета, предоставленных на осуществление соответствующих полномочий.

Поскольку ст. 129 БК РФ установлен открытый перечень межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, то бюджетам бюджетной системы РФ могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты.

Из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы РФ межбюджетные трансферты, не являющиеся по своей юридической природе дотациями, субвенциями или субсидиями, могут быть предоставлены только в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что «нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации может быть предусмотрено выделение за счет средств федерального бюджета грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей» (ст. 26³⁻²).

Закон о бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг. допускает выделение субъектам РФ субвенций на гранты в области науки, культуры, искусства и СМИ.

Перечень межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ (за исключением городов федерального значения), установлен в ст. 135 БК РФ, согласно которой средства из региональных бюджетов предоставляются в форме:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

субсидий местным бюджетам;

субвенций местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

Формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований из бюджетов субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга устанавливаются соответствующими законами этих субъектов РФ.

Перечень межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ, является открытым, поскольку БК РФ допускает предоставление иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы РФ.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ могут предоставляться в бюджеты всех уровней бюджетной системы (федеральный, региональные и местные бюджеты).

Правовое регулирование предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется ст. 137 БК РФ, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) — ст. 138 БК РФ, субсидий местным бюджетам — ст. 139 БК РФ, субвенций местным бюджетам — ст. 140 БК РФ, иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам — ст. 139¹ БК РФ.

Субвенции местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ предоставляются на основании региональных законов, которые согласно п. 3 ст. 85 БК РФ должны содержать порядок расчета нормативов для определения общего объема субвенций на исполнение соответствующих расходных обязательств муниципальных образований и ежегодно вводиться в действие законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ при условии утверждения данным законом соответствующих субвенций местным бюджетам.

Региональное законодательство по вопросам межбюджетных трансфертов осуществляется на основе положений БК РФ. Например, установленные федеральным бюджетным законодательством формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ, корреспондируют целям регулирования межбюджетных отношений, закрепленным в законах субъектов РФ. Так, ст. 3 Областного закона Ростовской области от 22 октября 2005 г. № 380-ЗС¹ устанавливает, что регулирова-

¹ Наше время. 2005. № 276-277.

ние межбюджетных отношений в Ростовской области осуществляется в целях:

повышения обеспеченности местных бюджетов собственными доходами и создания стимулов для органов местного самоуправления муниципальных образований по наращиванию налогового потенциала путем установления единых для поселений, муниципальных районов и городских округов нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством РФ и Ростовской области о налогах и сборах в областной бюджет;

выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов;

выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, Ростовской области, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке;

софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения;

в иных целях, согласно законодательству РФ и Ростовской области.

Закрепляя формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ, региональные законодатели используют метод дублирования федерального законодательства, дополняя новыми элементами «иные формы межбюджетных трансфертов».

Например, в ст. 4 названного Закона Ростовской области установлено, что межбюджетные трансферты из областного бюджета предоставляются в форме:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов;

субвенций местным бюджетам;

субсидий местным бюджетам;

иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета, в том числе в форме дотаций, в пределах 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из областного бюджета (за исключением субвенций).

Более развернутые формы межбюджетных трансфертов установлены ст. 4 Закона Московской области от 2 октября 2007 г. № 171/2007-03 «О межбюджетных отношениях в Московской области»¹. Названная норма разрешает предоставлять из бюджета Московской области трансферты в следующих видах:

дотации бюджетам муниципальных районов (городских округов) на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из бюджета Московской области;

дотации бюджетам поселений на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета Московской области;

дотации бюджетам поселений на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района;

субвенции бюджетам муниципальных районов и городских округов из бюджета Московской области на реализацию отдельных государственных полномочий Российской Федерации и Московской области;

субвенции бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов на реализацию отдельных государственных полномочий Российской Федерации и Московской области за счет субвенций, передаваемых в бюджеты муниципальных районов из бюджета Московской области;

субвенции бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов на осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов Московской области;

субсидии местным бюджетам из бюджета Московской области, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, по вопросам местного значения, отнесенных в соответствии с законодательством РФ к полномочиям органов местного самоуправления;

субсидии бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления поселений по вопросам местного значения, отнесенных в соответствии с законодательством РФ к полномочиям органов местного самоуправления поселений, за счет субвенций, передаваемых в бюджеты муниципальных районов Московской области из бюджета Московской области;

¹ Ежедневные новости. Подмосковье. 2007. № 190.

субсидии, предоставляемые из местных бюджетов бюджету Московской области в случаях, установленных законодательством РФ, указанным Законом Московской области и законом Московской области о бюджете Московской области на очередной финансовый год;

субсидии из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

иные межбюджетные трансферты, в том числе в форме дотаций из бюджета Московской области.

Городам федерального значения бюджетное законодательство предоставляет право самостоятельно определять формы, порядок и условия выделения межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований из своих региональных бюджетов. Основным требованием является регламентирование таких межбюджетных трансфертов региональным законодательством. Следовательно, в бюджетном законе субъекта РФ — города федерального значения должны быть установлены все существенные условия предоставления межбюджетных трансфертов, а также нормативно определен финансово-правовой механизм их выделения, возврата (для отдельных форм) и особенности финансового контроля за целевым использованием внутригородскими муниципальными образованиями полученных бюджетных средств. Вместе с тем правовое регулирование межбюджетных трансфертов в законодательстве города федерального значения не должно уменьшать гарантии финансовой самостоятельности и иные конституционные права органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований.

Иные межбюджетные трансферты местным бюджетам могут устанавливаться только в случаях и порядке, предусмотренных законами субъектов РФ. Иными межбюджетными трансфертами могут быть различные формы финансовой помощи, в том числе дотации. Исключение составляют субвенции и субсидии. Дальнейшее регулирование предоставления иных межбюджетных трансфертов осуществляется принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ.

Субъекты РФ предусматривают различные виды иных межбюджетных трансфертов. Например, ст. 7 Закона Калининградской области от 4 октября 2007 г. № 174 «О межбюджетных отношениях» устанавливает, что «законом Калининградской области об областном бюджете могут быть предусмотрены дотации

на обеспечение мер по дополнительной поддержке местных бюджетов. Указанные дотации распределяются Правительством Калининградской области»¹; ст. 29 Закона Республики Башкортостан «О бюджете Республики Башкортостан на 2008 год» предусматривает, что иные межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных районов и городских округов предоставляются в порядке, установленном Правительством Республики Башкортостан, на возмещение расходов, связанных с капитальным ремонтом объектов жилищно-коммунального хозяйства, переданных в муниципальную собственность.

Региональные фонды финансовой поддержки поселений формируются на основе тех же принципов, что и фонды финансовой поддержки субъектов РФ и муниципальных образований на федеральном уровне. Такой подход, обеспечивая простоту и прозрачность распределения дотаций между несколькими сотнями поселений, позволяет существенно сократить различия в бюджетной обеспеченности поселений, в том числе за счет установления замещающих полностью или частично указанные дотации дифференцированных по единой методике нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц.

Правовое регулирование межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований должно осуществляться в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, согласно которой муниципальные образования, получающие финансовую помощь из бюджета субъекта РФ, должны иметь возможность проконтролировать методику ее расчета, полученные (рассчитанные) денежные суммы, сроки предоставления, а также возможность согласовать с субъектом РФ вопросы оказания финансовой помощи до принятия ежегодного закона субъекта РФ о региональном бюджете на очередной финансовый год. Данные требования корреспондируют п. 6 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которым порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления².

¹ Калининградская правда. 2007. № 200.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда // ВКС РФ. 2003. № 6.

Самостоятельными и наиболее многочисленными субъектами межбюджетных правоотношений являются муниципальные образования. Правоотношения такого рода складываются не только между муниципальными образованиями и субъектами РФ или самой Российской Федерацией, но и между муниципальными образованиями различных уровней. В настоящее время БК РФ допускает перечисление межбюджетных трансфертов как из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ в местные бюджеты, так и, наоборот, из местных бюджетов в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ.

Согласно ст. 142 БК РФ межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме дотаций, субсидий и иных видов финансовых перечислений. Дотации и иные формы межбюджетных трансфертов имеют нисходящее направление, т. е. предоставляются из бюджета муниципального района в бюджеты поселений; субсидии из местных бюджетов, напротив, имеют восходящее направление, поскольку предоставляются из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов либо из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ.

Дотации предоставляются из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений в целях выравнивания бюджетной обеспеченности последних. Осуществляемое на основе ст. 137 БК РФ подушевое выравнивание из региональных фондов финансовой поддержки поселений не учитывает различия в налоговом потенциале и расходных потребностях муниципальных образований и не может обеспечить достаточного выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Поэтому в дополнение к региональному фонду финансовой поддержки поселений ст. 142¹ БК РФ предусмотрено создание аналогичных фондов в составе бюджетов муниципальных районов. Дотации данных фондов должны распределяться по более сложной методике, устанавливаемой законами субъектов РФ в соответствии с едиными принципами. Сочетание регионального и районных фондов финансовой поддержки поселений, с одной стороны, создает гарантии независимости бюджетов поселений, а с другой стороны, позволяет проводить в рамках единых методик достаточно точное выравнивание их бюджетной обеспеченности. При этом органам государственной власти субъектов РФ предоставляется право делегировать свои полномочия по расчету и предоставлению подушевых дотаций поселениям (а также по установлению замещающих их нормативов отчислений от НДФЛ) органам местного самоуправления муниципальных

районов, что позволяет существенно упростить администрирование финансовой помощи местным бюджетам.

Следующей формой межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, выступают субсидии.

БК РФ предусматривает два вида таких субсидий: во-первых, субсидии, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера; во-вторых, субсидии, перечисляемые в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Перечисления из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на осуществление межмуниципальных функций подробно регламентируются ст. 142¹ БК РФ. Данные субсидии применяются только в тех муниципальных районах, представительные органы которых формируются делегированием представителей органов местного самоуправления поселений, что соответствует принципу «обслуживания» поселений и тем самым повышает эффективность совместного использования бюджетных ресурсов территории.

Перечисления из местных бюджетов в региональные фонды финансовой поддержки поселений из муниципальных районов осуществляются в случае, если в отчетном году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта РФ. Такие субсидии получили название «отрицательные трансферты» и направлены на сокращение необоснованных различий в бюджетной обеспеченности в условиях закрепления за местными бюджетами крупных местных налогов и (или) отчислений от федеральных и региональных налогов по единым нормативам.

Порядок расчета указанных субсидий, способы перечисления и адресаты зачисления достаточно полно определены в ст. 142² БК РФ, однако на уровне законодательства субъектов РФ дополнительное правовое регулирование таких межбюджетных трансфертов осуществляется в пределах компетенции субъектов РФ. Их расчет должен проводиться по единой методике, утверждаемой законом субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ, основным из которых является недопустимость изъятия более чем 50% «условно-избыточных» налоговых доходов. Субъекты РФ не вправе уменьшать установленные гарантии финансовых прав муниципальных образований.

Правовое регулирование порядка предоставления субсидий из местных бюджетов субъекту РФ осуществляется региональным бюджетным законом общего назначения (законом субъекта РФ о бюджетном устройстве и бюджетном процессе или бюджетным кодексом соответствующего субъекта РФ), в котором устанавливается принципиальная возможность субъекта РФ использовать подобный метод бюджетного регулирования, а также порядок расчета и перечисления указанных субсидий. Объем субсидий, подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ, утверждается законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год. На основании положений закона о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования предусматривают в своем бюджете указанные субсидии и обеспечивают их перечисление в бюджет субъекта РФ.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает гарантии финансовых прав субъектов РФ, устанавливая, что в случае невыполнения органами местного самоуправления требований регионального законодательства о предоставлении субсидий из местного бюджета бюджету субъекта РФ региональным законом предусматривается снижение для данного муниципального образования нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), до уровня, обеспечивающего поступление в бюджет субъекта РФ средств в размере указанной субсидии, а в случае их недостаточности — централизация части доходов от местных налогов в пределах, не превышающих размера указанной субсидии.

Снижение нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, нормативно обеспечивается посредством приостановления действия нормы закона субъекта РФ о региональном бюджете на очередной финансовый год, устанавливающей нормативы федеральных и региональных налогов в целях межбюджетного регулирования.

Перечень форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, остается открытым, поскольку БК РФ допускает наличие иных видов межбюджетных перечислений.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает единственное условие, при соблюдении которого из местных бюджетов выделяются межбюджетные трансферты, и распространяется данное усло-

вие только на органы местного самоуправления поселений — получателей бюджетных дотаций или субсидий. Межбюджетные трансферты из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления поселений бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

В целях реализации принципа адресности и целевого характера использования средств федерального бюджета Счетная палата РФ и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора вправе проводить проверки региональных и муниципальных бюджетов, получающих межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

Контроль за обоснованным использованием межбюджетных трансфертов, выделенных из бюджета субъекта РФ в местные бюджеты, осуществляется финансово-контрольными органами субъектов РФ.

§ 3. Условия предоставления межбюджетных трансфертов

В целях эффективного и целевого использования бюджетных денежных средств БК РФ определяет условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Согласно ст. 130 БК РФ общим условием для предоставления трансфертов всем субъектам РФ выступает соблюдение органами государственной власти субъектов РФ бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах. Названные условия распространяются на все формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций, что обусловлено спецификой полномочий, на финансирование которых выделяются бюджетные средства из бюджета одного уровня в бюджеты другого уровня бюджетной системы РФ.

При несоблюдении органами государственной власти субъектов РФ условий предоставления межбюджетных трансфертов Минфин России вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов соответствующим субъектам РФ.

Учитывая высокую политическую и публичную значимость субвенций на реализацию делегированных полномочий, федеральный законодатель установил для субъектов РФ льготный правовой режим их получения и использования. Так, на предоставление субвенций из Федерального фонда компенсаций

не распространяется условие соблюдения региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства о налогах и сборах (п. 1 ст. 130 БК РФ). Как следствие, при несоблюдении органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления определенных бюджетным законодательством условий предоставления межбюджетных трансфертов Минфин России не вправе приостановить выделение субвенций из Федерального фонда компенсаций соответствующим территориальным образованиям.

Бюджетное законодательство содержит запреты и ограничения для субъектов РФ, получающих межбюджетные трансферты (за исключением субвенций), направленные на обеспечение целевого использования полученных средств федерального бюджета, защиту финансовых ресурсов от неправомерного использования, а также способствующие повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению собственных доходов субъектов РФ.

Первое ограничение касается процедурных полномочий субъектов РФ по кассовому обслуживанию собственных бюджетов. Согласно п. 2 ст. 130 БК РФ субъекты РФ, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, не имеют права заключать соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. В соответствии со ст. 215¹ БК РФ кассовое обслуживание бюджетов таких субъектов РФ осуществляется Федеральным казначейством.

Второе ограничение касается высокодотационных субъектов РФ, т. е. тех, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Согласно п. 3 ст. 130 БК РФ такие субъекты РФ не имеют права:

- 1) устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ

и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

2) превышать установленные Правительством РФ нормы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ.

Особые требования предоставления межбюджетных трансфертов предъявляются к депрессивным субъектам РФ, т. е. тем, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Таким субъектам РФ межбюджетные трансферты предоставляются на условиях, перечисленных в п. 3 и 4 ст. 130 БК РФ:

1) подписание соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ;

2) организация исполнения бюджета субъекта РФ с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета субъекта РФ и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в органах Федерального казначейства;

3) представление финансовым органом субъекта РФ в Минфин России в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта РФ проекта бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период);

4) проведение ежегодной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или Росфиннадзором.

Названные меры являются дополнительными средствами обеспечения финансовой стабильности государства, сохранности и целевого использования средств федерального бюджета и направлены на рациональное использование имеющихся бюджетных средств и повышение экономического потенциала депрессивных субъектов РФ. БК РФ оставляет открытым перечень таких мер, поскольку п. 4 ст. 130 Кодекса допускает введение иных мер, установленных федеральными законами.

Правила заключения соглашений между Минфином России и органами исполнительной власти субъектов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ, а также по осуществлению контроля за их исполнением утверждены постановлением Правительства РФ от 21 марта 2005 г. № 149 «О порядке заключения соглашений между Министерством финансов Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также осуществления контроля за их исполнением»¹. Названные Правила регулируют отношения, связанные с заключением соглашений с субъектами РФ, для которых в течение двух из трех последних отчетных лет доля дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в общем объеме собственных доходов превышала 5%.

В случае если органы государственной власти субъектов РФ не соблюдают условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, определенных бюджетным законодательством РФ, а также в случае нарушения предельных значений дефицита регионального бюджета (п. 2 и 3 ст. 92¹ БК РФ) и предельного объема государственного долга субъекта РФ (ст. 107 БК РФ) Минфин России вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном им порядке предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджетам субъектов РФ до приведения в соответствие с требованиями БК РФ положений, обуславливающих условия предоставления межбюджетных трансфертов.

Установленные ограничения и меры финансово-правового воздействия на субъекты РФ, получающие межбюджетные трансферты из федерального бюджета, могут быть отменены, если субъект РФ стал соответствовать критериям недотационного региона либо отказался от получения дотаций и субсидий из федерального бюджета.

Порядок приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов РФ условий их предоставления

¹ СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1176.

утвержден приказом Минфина России от 12 ноября 2007 г. № 105н¹.

Данный приказ Минфина России учитывает общеюридический принцип соразмерности наказания, поэтому устанавливает пропорциональное снижение межбюджетных трансфертов в зависимости от суммы нарушения и оставшегося срока финансового года.

Не использованные в текущем году целевые средства, переданные из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, подлежат использованию в следующем году на те же цели. Неиспользованные целевые средства, потребность в которых в следующем финансовом году отсутствует, подлежат возврату в федеральный бюджет.

Финансовая помощь из региональных бюджетов местным бюджетам предоставляется при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

Названное правило установлено ст. 136 БК РФ и не распространяется на муниципальные образования в части получения ими субвенций. Такое исключение обусловлено назначением субвенций как средств финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, переданных для осуществления органам местного самоуправления.

Особые условия предоставления межбюджетных трансфертов зависят от уровня дотационности муниципального образования.

Так, п. 2 ст. 136 БК РФ устанавливает правило, распространяемое на муниципальные образования, являющиеся получателями межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10% собственных доходов местного бюджета. Такие муниципальные образования начиная с очередного финансового года не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной осно-

¹ БНА. 2007. № 52.

ве, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления.

Правило о соотношении сумм межбюджетных трансфертов и собственных доходов в местных бюджетах распространяется на все формы трансфертов (за исключением субвенций) из всех видов бюджетов бюджетной системы РФ. В соответствии с п. 2 ст. 58 БК РФ дополнительные нормативы отчислений налоговых доходов в местные бюджеты предусмотрены относительно налога на доходы физических лиц и могут быть установлены только законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ.

Следующее правило предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ установлено п. 3 ст. 136 БК РФ и относится к высокодотационным муниципальным образованиям, которыми являются территории, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 30% собственных доходов местного бюджета. Такие муниципальные образования начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Правило о соотношении межбюджетных трансфертов и собственных доходов местного бюджета, содержащееся в п. 3 ст. 136 БК РФ, касается только финансовой помощи, выделяемой муниципальному образованию из бюджета субъекта РФ; межбюджетные трансферты, предоставляемые муниципальному образованию из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, в данном расчете не учитываются.

Правила предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ высокодотационным муниципальным образованиям установлены п. 4 ст. 136 БК РФ, согласно которому таковыми являются территории, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70% объема собственных доходов местных бюджетов.

Как и в предыдущем случае, правило о соотношении межбюджетных трансфертов и собственных доходов местного бюджета касается только финансовой помощи, выделяемой высо-

кодотационному муниципальному образованию из бюджета субъекта РФ; межбюджетные трансферты, предоставляемые муниципальному образованию из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, в данном расчете также не учитываются.

При выделении межбюджетных трансфертов таким муниципальным образованиям к ним предъявляются требования об ограничении самостоятельного установления расходных обязательств, а также осуществляются следующие дополнительные меры:

1) подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;

2) представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

3) проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ.

Названные меры не являются исчерпывающими, поскольку БК РФ предусматривает применение к высокодотационным муниципальным образованиям иных мер, установленных федеральными законами. Законы субъектов РФ и нормативные правовые акты иных уровней не могут содержать положения, регламентирующие условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ высокодотационным муниципальным образованиям.

Установленные ограничения и меры направлены на рациональное расходование средств местных бюджетов, а также на повышение эффективности использования бюджетных средств и наращивание собственного налогового потенциала в дотационных муниципальных образованиях.

Бюджетным законодательством установлены гарантии соблюдения прав субъектов РФ при предоставлении ими межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям. При несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, определенных бюджетным законодательством РФ, а

также при нарушении предельных значений дефицита местного бюджета и предельного объема муниципального долга финансовые органы субъектов РФ вправе принять решение о приостановлении или сокращении предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) соответствующим местным бюджетам до приведения в соответствие с требованиями БК РФ положений, обуславливающих условия предоставления межбюджетных трансфертов.

Порядок приостановления или сокращения предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ устанавливается соответствующим субъектом РФ самостоятельно. Например, ст. 31 Закона Республики Башкортостан от 3 ноября 2007 г. № 474-З «О бюджете Республики Башкортостан на 2008 год»¹ установлено, что в случае принятия органами местного самоуправления решений, нарушающих порядок зачисления налогов и иных доходов в бюджет Республики Башкортостан, а также иным образом нарушающих положения бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах Российской Федерации и Республики Башкортостан, Правительство Республики Башкортостан вправе приостанавливать и (или) уменьшать финансирование за счет средств бюджета Республики Башкортостан расходов, предусмотренных по разделу «Межбюджетные трансферты» функциональной классификации расходов бюджетов РФ (за исключением средств фонда компенсаций Республики Башкортостан), а также предоставление бюджетных кредитов. Правительство Республики Башкортостан вправе направить средства, высвобождаемые по основаниям, предусмотренным названной статьей, на оказание дополнительной финансовой помощи местным бюджетам в связи со сложной социально-экономической ситуацией в отдельных муниципальных образованиях.

Глава 11. Правовые основы расходов бюджетов

§ 1. Понятие и формы расходов бюджета. Бюджетное финансирование

Расходы бюджета являются наиболее значимой составной частью государственных или муниципальных расходов. Категорию «расходы бюджета» можно рассматривать в нескольких аспектах: *материальном, экономическом и юридическом.*

¹ Республика Башкортостан. 2007. 7 нояб.

В *материальном аспекте* расходы бюджета определяются БК РФ как «выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета» (ст. 6).

В *экономическом аспекте* расходы бюджета проявляются через отношения, на основе которых происходит процесс использования средств централизованных фондов денежных средств государства или муниципальных образований по различным направлениям. В свою очередь, эти отношения проявляются через конкретные виды бюджетных расходов, многообразие которых обусловлено различными факторами: природой и функциями государства и местного самоуправления, уровнем социально-экономического развития страны, методами бюджетного регулирования, территориальным устройством государства и т. п. Взаимодействие названных факторов предопределяет различные системы расходов каждого бюджета как на определенный финансовый год, так и на более длительный период. Каждый вид бюджетных расходов имеет качественную и количественную характеристики. Качественная характеристика отражает экономическую природу явления и позволяет установить назначение бюджетных расходов, а количественная — их величину.

Юридический аспект бюджетных расходов обусловлен тем, что они являются составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований, поэтому несут в себе все общие особенности финансовой деятельности государства и имеют отличительные особенности, свойственные процессу использования государственных (муниципальных) централизованных денежных фондов. Особо следует отметить, что данное направление финансовой деятельности связано и находится во взаимодействии с другими ее направлениями: образованием денежных фондов, их распределением; ее неотъемлемым элементом также является бюджетный контроль.

Расходы бюджета имеют следующие юридические признаки: расходы бюджета — *публичная категория*, так как они идут на покрытие основных направлений государственной и муниципальной деятельности, необходимы всему государству в целом и обеспечивают общие потребности. Публичные расходы приоритетны для государства. Данные предпосылки обусловлены предметом финансового права, которое регулирует публичные финансы и в качестве исходного института опирается на государственные (муниципальные) расходы;

расходы бюджета, как правило, *не подлежат возврату*, они не создают и не погашают финансовых требований. Государство или муниципальные образования производят отпуск денежных средств из бюджета на свои потребности на безвозвратной основе, выделенные средства не нуждаются в возмещении, поэтому возникшие здесь правоотношения не означают появления или прекращения каких-либо финансовых обязательств у сторон. Расходы государства в основном направлены на оплату труда государственных служащих, социальные программы и обслуживание государственного долга;

расходы бюджета осуществляются государством или муниципальным образованием *непрерывно*. Выполнение государством своих функций и задач требует бесперебойного, регулярно и повседневного финансирования. С другой стороны, расходы бюджета являются одной из сфер финансовой деятельности государства и неразрывно связаны с аккумулярованием денежных средств в централизованные фонды. Вышеназванные посылки и обуславливают наличие у бюджетных расходов признака непрерывности;

расходы бюджета являются *финансово-правовой категорией*, выражающей урегулированными правовыми нормами экономические отношения по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств. Общественные отношения, складывающиеся в процессе распределения и использования централизованных фондов денежных средств, будучи урегулированы нормами финансового права, становятся правоотношениями и строятся только в соответствии с законодательством;

расходы бюджета призваны *на строго правовой основе обеспечить бесперебойное финансирование* задач и функций государства или муниципальных образований. Регулярное поступление денежных средств является одним из важнейших условий эффективного выполнения как отдельных государственных программ, мероприятий, так и государственной политики в целом. Все действия государства, его органов и должностных лиц связаны с материальными затратами, которые выражаются в денежной форме. Объем и направления государственных расходов определяются государственными программами и конкретными задачами, решаемыми конкретно в каждом финансовом году. Существование бюджетных расходов именно в правовой форме позволяет государству защищать свои интересы, связанные с расходованием денежных средств.

Таким образом, *расходы бюджетов — это публичные, не создающие и не погашающие финансовых требований непрерывные затраты государства или муниципальных образований в виде строго опосредованных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства (Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований).*

Расходы бюджетов осуществляются в соответствии со следующими основными принципами:

принцип федерализма. Основу этого принципа составляет законодательное разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, так как именно разграничение компетенции определяет объем расходной ответственности каждого уровня власти и объем по финансированию тех или иных расходов со стороны соответствующего бюджета;

принцип приоритетности государственных и муниципальных публичных расходов. Он является одним из основных критериев в разграничении публичных и частных финансов. Финансирование государственной деятельности зависит от сферы охватываемых публичных расходов, которые являются первостепенными и необходимыми для общества в целом. Приоритетность тех или иных потребностей государство устанавливает, исходя из экономической политики и имеющихся бюджетных ресурсов. Определяя приоритетность бюджетных расходов, государство регламентирует в законодательном порядке процесс их удовлетворения;

принцип целевого направления средств. Бюджетные расходы осуществляются строго по целевому назначению в соответствии с направлениями расходования, предусмотренными в финансовых планах;

принцип безвозвратности (как правило) расходования государственных и муниципальных бюджетных ресурсов. Это означает, что средства, использованные на финансирование государственных потребностей, не подлежат возмещению. Однако безвозвратность государственных ресурсов не означает бесцельное и бесконтрольное их использование, поэтому данный принцип должен органически входить в систему целей и задач финансовой деятельности государства. Исключением можно считать предоставление бюджетных кредитов;

принцип соблюдения режима экономии. Наличие этого принципа способствует достижению наибольшей эффективности в

процессе осуществления государственных бюджетных расходов. Режим экономии — это система форм и методов последовательного снижения затрат относительно получаемого результата при условии повышения эффективности от государственного инвестирования. Соблюдение режима экономии не всегда означает сокращение расходов бюджета, но обязательно предполагает максимально целевое их применение;

принцип максимальной эффективности использования бюджетных средств. Он означает финансовое обеспечение публичных интересов при минимальных затратах;

принцип осуществления бюджетного контроля в целях обеспечения соблюдения финансовой дисциплины;

принцип единства порядка использования расходов бюджетов. Независимо от доходных источников все государственные и муниципальные бюджетные расходы имеют единые принципы их использования, т. е. распределение на основе социально-экономических государственных программ, утвержденных в законодательном порядке. Этот принцип определяет реальность расходов бюджетной сферы;

принцип законности осуществления государственных и муниципальных бюджетных расходов. Этот принцип устанавливает, что расходы бюджета производятся на основе действующего законодательства и в течение определенного периода. Обязательным условием выделения бюджетных денежных средств является включение их в соответствующий бюджет.

Основой разграничения бюджетных расходов является распределение компетенции между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, что в конечном итоге определяет соотношение объемов доходных и расходных частей каждого бюджета в бюджетной системе.

Распределяются расходные полномочия между бюджетами на основе:

соответствия состава расходов компетенции органов власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления (по принадлежности);

учета подчиненности (подведомственности) предприятий, организаций, учреждений при формировании расходов каждого бюджета;

учета значения определенных мероприятий, предприятий, организаций, учреждений, масштабов и последствий их влияния на развитие общества, в связи с чем они могут быть включены в бюджет другого уровня;

самостоятельности субъектов бюджетного права в определении направлений и состава расходов своих бюджетов. Следует обратить внимание, что самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований *ограничивается* рамками Конституции РФ и федеральным законодательством, поэтому бюджетные нормативные акты субъектов РФ или муниципального образования не должны содержать расходных статей, финансирование которых не входит в компетенцию субъекта РФ или местного самоуправления.

Конечная цель распределения расходных функций состоит в закреплении за каждым уровнем власти тех расходных полномочий, которые будут надлежащим образом выполняться.

Конкретизация бюджетных расходов определена БК РФ, в соответствии с которым представительные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления ежегодно утверждают суммы расходов каждого бюджета. В соответствии со ст. 69 БК РФ расходы бюджетов осуществляются в форме ассигнований на:

оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

социальное обеспечение населения;

предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;

предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг;

предоставление межбюджетных трансфертов;

предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

обслуживание государственного (муниципального) долга;

исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Самостоятельной формой расходов выступают бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных)

услуг. Согласно ст. 69¹ БК РФ к ним относятся ассигнования на:

обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений; предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе в целях оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам; осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий); разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа; закупки товаров в государственный материальный резерв.

Основная сумма государственных и муниципальных денежных средств расходуются путем финансирования. *Бюджетное финансирование — это урегулированное правовыми нормами предоставление государственных или муниципальных денежных средств юридическим и физическим лицам на проведение мероприятий, предусмотренных законом (решением) о соответствующем бюджете.* Выделение бюджетных средств характеризуется специфическими формами их предоставления и основано на принципах:

плановости, что означает предварительную разбивку годовых назначений на периоды в соответствии с государственными или муниципальными планами и программами;

целенаправленности, что означает выделение бюджетных средств строго по целевому назначению на основе закона (решения) о соответствующем бюджете;

финансирования по мере выполнения работ и услуг, т. е. выделение бюджетных средств поквартально или ежемесячно с учетом использования ранее отпущенных средств и в

соответствии с фактическим выполнением заданий, их количественными и качественными характеристиками;

соблюдения финансовой дисциплины;

безвозвратности и безвозмездности выделения основной части бюджетных средств.

В зависимости от субъектов, использующих бюджетные средства, можно выделить две основные формы бюджетного финансирования: финансирование государственных или муниципальных коммерческих организаций, владеющих имуществом на праве хозяйственного ведения; финансирование государственных или муниципальных некоммерческих учреждений и организаций, состоящих на бюджете и действующих на праве оперативного управления имуществом, т. е. сметно-бюджетное финансирование. Каждая форма финансирования обладает рядом отличительных правовых признаков по источнику финансирования, содержанию и порядку утверждения финансовых планов, целевому и пообъектному направлению средств, правовому статусу организаций и учреждений, осуществляющих расходование государственных или муниципальных бюджетных средств. Определенные особенности имеет финансирование казенных предприятий, действующих на праве оперативного управления имуществом.

§ 2. Расходные обязательства: понятие и разграничение в бюджетной системе

Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета, государственного внебюджетного фонда или территориального государственного внебюджетного фонда.

Ранее действовавшие редакции ст. 84—87 БК РФ устанавливали открытые перечни расходов, финансируемых исключительно из федерального бюджета, совместно финансируемых из бюджетов Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, финансируемых исключительно из бюджетов субъектов РФ и исключительно из муниципальных бюджетов. Эти перечни не совпадали с конституционным

разграничением предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления, на что обращалось внимание в научной литературе¹.

Действующая редакция ст. 84—87 БК РФ корректно отражает правовой статус бюджетных расходов.

Каждый территориальный субъект бюджетного права имеет свои расходные обязательства, обусловленные его предметом ведения и полномочиями.

Расходные обязательства всех территориальных образований консолидируются в специальные реестры, вести которые обязаны соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Согласно п. 2 ст. 87 БК РФ реестр расходных обязательств — это свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами государственной власти (органами местного самоуправления) договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Перечень расходных обязательств Российской Федерации и юридические факты, на основе которых они возникают, установлены в ст. 84 БК РФ. Расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате:

1) принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

2) заключения Российской Федерацией (от имени Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах ор-

¹ См.: Крохина Ю. Л. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 234-236.

ганизации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

3) заключения от имени Российской Федерации договоров (соглашений) федеральными бюджетными учреждениями;

4) принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов, в том числе:

субвенций бюджетам субъектов РФ на исполнение расходных обязательств субъектов РФ в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации;

субвенций бюджетам субъектов РФ для предоставления субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации.

Расходные обязательства Российской Федерации исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита федерального бюджета. В отдельных случаях, установленных федеральными законами, расходные обязательства Российской Федерации могут исполняться за счет средств государственных внебюджетных фондов.

Правовой режим расходования средств региональных бюджетов установлен ст. 85 БК РФ, согласно которой расходные обязательства субъектов РФ возникают в результате:

принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ от своего имени договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ;

принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ от своего имени договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения, указанных в п. 2 и 5 ст. 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодатель-

ных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

заклучения от имени субъекта РФ договоров (соглашений) бюджетными учреждениями этого региона;

принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ;

принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации.

Названные расходные обязательства субъекта РФ устанавливаются региональными органами государственной власти самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита регионального бюджета.

В отдельных случаях, установленных федеральными законами, регулирующими деятельность территориальных государственных внебюджетных фондов, или принимаемыми в соответствии с ними региональными законами, расходные обязательства субъекта РФ могут исполняться за счет средств соответствующих территориальных государственных внебюджетных фондов.

Кроме отмеченных юридических фактов, основанием возникновения расходных обязательств субъектов РФ является принятие нормативных правовых актов субъекта РФ при осуществлении региональными органами государственной власти полномочий, которые в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подлежат финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета. Порядок предоставления таких субвенций определен ст. 133 БК РФ.

Расходные обязательства муниципального образования регулируются ст. 86 БК РФ и возникают в результате:

принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также заключения муниципальным образованием или от имени муниципального образования договоров (соглашений) по данным

вопросам. Данные расходные обязательства устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита соответствующего местного бюджета;

принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Названные расходные обязательства исполняются за счет субвенций из регионального фонда компенсаций, предоставляемых местным бюджетам в порядке, предусмотренном ст. 140 БК РФ.

Учитывая конституционные принципы разграничения предметов ведения и полномочий, бюджетное законодательство запрещает органам государственной власти субъектов РФ устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти. Исключения могут представлять случаи, установленные федеральными законами.

В свою очередь органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными или региональными законами.

Вместе с тем органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта РФ федеральными законами, законами субъекта РФ, только при наличии соответствующих средств регионального бюджета (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета).

Органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенных из их компетенции федеральными и региональными законами, только при наличии собственных финансовых средств (за исключением субсидий, субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

§ 3. Правовые основы бюджетных инвестиций

Самостоятельными видами расходов бюджетов, имеющих важное значение для эффективного развития российской экономики, выступают бюджетные инвестиции.

В системе бюджетных расходов бюджетные инвестиции связаны с вложением денежных средств в основные фонды и нематериальные активы, созданием государственных (муниципальных) запасов и резервов. Затраты на воспроизводство основных фондов включают расходы на новое строительство и развитие действующих объектов государственной и муниципальной собственности (их реконструкцию, расширение или техническое перевооружение), инвестиционные субсидии, долгосрочные бюджетные кредиты и государственные гарантии инвесторам, финансирующим высокоэффективные проекты.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими финансирование капитальных вложений, являются БК РФ (ст. 79, 80) и Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹, постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»², соответствующие нормативные правовые акты субъектов РФ и акты органов местного самоуправления.

Основаниями для предоставления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий выступают долгосрочные целевые программы, а также нормативные правовые акты соответственно Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации. Названные органы наделены правом делегировать принятие решений о предоставлении бюджетных ассигнований на инвестиции главным распорядителям бюджетных средств соответствующих бюджетов.

К исключительной компетенции Правительства РФ относится принятие решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства госу-

¹ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

² СЗ РФ. 2008. № 10. Ч. II. Ст. 932.

дарственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных государственных учреждений сметной стоимостью более 600 млн руб. и в объекты капитального строительства федеральных государственных унитарных предприятий независимо от их сметной стоимости, если названные объекты не включены в долгосрочные целевые программы.

Решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации сметной стоимостью менее 600 млн руб., не включенные в долгосрочные целевые программы, принимаются главным распорядителем средств федерального бюджета (субъектом бюджетного планирования) в порядке, определяемом Правительством РФ.

Решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности принимаются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Бюджетным законодательством не допускается осуществление бюджетных инвестиций из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета в объекты капитального строительства государственной и муниципальной собственности, которые не относятся соответственно к государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъекта РФ, муниципальной собственности.

Согласно Федеральному закону «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» *капитальные вложения — это инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты.*

Капитальные вложения могут направляться в объекты, находящиеся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, за исключением тех видов вновь создаваемого или модернизируемого имущества, инвестиции в которое не допускаются федеральным законодательством. Капитальные вложения в объекты, создание и использование которых не соответствуют законодательству РФ и утвержденным в установленном порядке стандартам (нормам и правилам), за-

прещаются. Финансирование капитальных вложений осуществляется инвесторами за счет собственных или привлеченных денежных средств.

Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ осуществляют государственное регулирование капитальных вложений, используя для этого различные формы и методы, перечень которых установлен законодательством:

во-первых, создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем: совершенствования системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений; установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не носящих индивидуального характера; защиты интересов инвесторов; предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству РФ; расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения; создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности; принятия антимонопольных мер; расширения возможностей использования залогов при осуществлении кредитования; развития финансового лизинга в Российской Федерации; проведения переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции; создания возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов;

во-вторых, прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем: разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета; формирования перечня строек и объектов технического перевооружения для федеральных государственных нужд и финансирования их за счет средств федерального бюджета; размещения средств федерального бюджета для финансирования инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном законодательством РФ о размещении заказов на поставки това-

ров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Размещение указанных средств осуществляется на возвратной и срочной основах с уплатой процентов за пользование ими в размерах, определяемых федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, либо на условиях закрепления в государственной собственности соответствующей части акций создаваемого акционерного общества, которые реализуются через определенный срок на рынке ценных бумаг с направлением выручки от реализации в доходы соответствующих бюджетов; проведения экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством РФ; защиты российских организаций от поставок морально устаревших и материалоемких, энергоемких и ненаукоемких технологий, оборудования, конструкций и материалов; разработки и утверждения стандартов (норм и правил) и осуществления контроля за их соблюдением; выпуска облигационных займов, гарантированных целевых займов; вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности; предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством РФ.

Формы, методы и основы регулирования капитальных вложений органами местного самоуправления реализуются только в рамках финансовой компетенции муниципальных образований. Регулирование органами местного самоуправления инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, предусматривает:

во-первых, создание в муниципальных образованиях благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем: установления субъектам инвестиционной деятельности льгот по уплате местных налогов; защиты интересов инвесторов; предоставления субъектам инвестиционной деятельности не противоречащих законодательству РФ льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности; расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;

во-вторых, прямое участие органов местного самоуправления в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем: разработки, утверждения и фи-

нансирования инвестиционных проектов, осуществляемых муниципальными образованиями; размещения средств местных бюджетов для финансирования инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном законодательством РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; проведения экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством РФ; выпуска муниципальных займов в соответствии с законодательством РФ; вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в муниципальной собственности.

По согласованию с органами местного самоуправления допускается их участие в финансировании проектов, осуществляемых Российской Федерацией и (или) ее субъектами.

Органы местного самоуправления вправе предоставлять на конкурсной основе муниципальные гарантии по инвестиционным проектам за счет средств местных бюджетов. Порядок предоставления таких гарантий утверждается представительным органом местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством.

Расходы на финансирование капитальных вложений включаются в бюджет каждого уровня при соблюдении определенных условий. В федеральном бюджете расходы на финансирование государственных капитальных вложений предусматриваются при условии включения их в соответствующие федеральные целевые программы, а также на основании предложений Президента РФ либо Правительства РФ. В бюджетах субъектов РФ расходы на финансирование государственных капитальных вложений предусматриваются при условии включения их в соответствующие региональные целевые программы, а также на основании предложений региональных органов исполнительной власти. Расходы на финансирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений органами местного самоуправления, предусматриваются местными бюджетами.

Контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, осуществляют Счетная палата РФ, а также уполномоченные на то федеральные органы исполнительной власти. Контроль за целевым и эффективным использованием средств региональных и местных бюджетов, направляемых на капитальные расходы, осуществляют органы, уполномоченные на то

соответствующими субъектами РФ или представительными органами местного самоуправления.

Бюджетные инвестиции на особых условиях могут предоставляться и юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями. Осуществление капиталовложений в подобные предприятия влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов и имущества юридических лиц, что оформляется соответствующим образом как участие Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований в уставных капиталах инвестируемых лиц. В проект бюджета капиталовложения на подобные цели включаются только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, проекта договора между Правительством РФ, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и инвестируемым юридическим лицом об участии государства или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций. Созданные в результате инвестирования бюджетных средств объекты в эквивалентной части уставных капиталов и имущества передаются в управление соответствующим государственным или муниципальным органам.

Для реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства, в составе расходов федерального бюджета формируется Инвестиционный фонд.

Бюджетные ассигнования из Инвестиционного фонда предоставляются для реализации проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и (или) развития инфраструктуры (в том числе социальной), имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств Российской Федерации по созданию объектов на территории РФ, для реализации инновационных проектов, создания и (или) реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений, а также для финансирования подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения, включая подготовку конкурсной документации, и мероприятий по подготовке территории строительства, включая выкуп земельного участка, и разработке проектной документа-

ции на объекты капитального строительства, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений.

Бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда не могут быть предоставлены для реализации проектов, по которым предусмотрены расходные обязательства Российской Федерации в соответствующем году.

Отбор проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда, осуществляется с учетом следующих принципов: обеспечение равных условий доступа к процедуре предоставления бюджетных ассигнований Фонда; соответствие проектов критериям, установленным бюджетным законодательством; безубыточность проектов; разделение рисков государства и частных инвесторов; учет государственных и частных интересов.

Предоставление государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда может осуществляться в следующих формах:

а) осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, включая финансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства, подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения, в том числе подготовки конкурсной документации, а также финансирование работ по подготовке территории строительства, включая выкуп земельных участков;

б) предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности регионов, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов РФ, или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов;

в) предоставление субсидий на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ, предполагаемых к реализации в рамках концессионных соглашений, или предоставления соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства муници-

пальной собственности, предполагаемых к реализации в рамках концессионных соглашений;

г) направление бюджетных ассигнований в уставные капиталы открытых акционерных обществ, в том числе путем участия в их учреждении;

д) предоставление государственных гарантий Российской Федерации в обеспечение исполнения обязательств в части возврата основного долга по заимствованиям коммерческих организаций, осуществляемым в форме кредита, привлекаемого в кредитных организациях;

е) направление в инвестиционные фонды, создаваемые в субъектах РФ.

Отбор проектов осуществляется на основе показателей финансовой, бюджетной и экономической эффективности.

Финансовый контроль и мониторинг за реализацией инвестиционных проектов осуществляется Министерством регионального развития РФ. По результатам финансово-контрольных мероприятий может быть принято решение об изменении объема финансирования проекта, а также о приостановлении реализации проекта или ее полном прекращении.

Ответственность за целевое и эффективное использование выделенных бюджетных средств из Инвестиционного фонда несут ответственные исполнители проектов на основании БК РФ. Если ответственным исполнителем является федеральный орган исполнительной власти, то его руководитель несет персональную ответственность за реализацию инвестиционного проекта, достижение намеченных целей, целевое и эффективное использование выделяемых на выполнение инвестиционного проекта средств.

В целях повышения эффективности капиталовложений, создания условий для широкого привлечения финансовых ресурсов, в том числе от иностранных инвесторов, и для реализации приоритетных инвестиционных проектов было создано государственное предприятие — Российская финансовая корпорация. Названная корпорация наделена функциями агента Правительства РФ по финансированию инвестиционных проектов на возвратной и коммерческой основе за счет централизованных финансовых и кредитных ресурсов, направляемых на инвестиционные цели. Финансирование инвестиционных проектов осуществляется Российской финансовой корпорацией за счет средств российских и иностранных инвесторов.

Для мобилизации средств юридических лиц и граждан в инвестиционные проекты Российская финансовая корпорация имеет право эмитировать и размещать ценные бумаги.

Средства Инвестиционного фонда, находящегося в распоряжении Российской финансовой корпорации, формируются за счет средств федерального бюджета и кредитов Центрального банка РФ, направляемых на финансирование капитальных вложений, части средств внебюджетных фондов, предназначенных для осуществления отраслевых инвестиционных программ, а также средств, аккумулируемых самой корпорацией.

Для выполнения возложенных задач Российская финансовая корпорация осуществляет ряд функций, основными из которых являются:

конкурсный отбор и экспертиза инвестиционных проектов, обеспечивающих приоритетные направления структурной перестройки экономики, осуществляемых за счет средств корпорации;

предоставление по поручению Правительства РФ кредитов и осуществление финансирования инвестиционных проектов за счет государственных средств, предназначенных на централизованные капитальные вложения, ресурсов Центрального банка РФ, а также привлеченных корпорацией средств;

установление договорных отношений с коммерческими банками, которые осуществляют финансирование инвестиционных проектов;

организация контроля за эффективным использованием инвестируемых средств;

привлечение на коммерческой основе средств инвесторов, в том числе иностранных;

предоставление по поручению Правительства РФ государственных гарантий иностранным инвесторам и кредиторам;

использование по поручению Правительства РФ иностранных кредитов, включая их размещение на конкурсной основе, в порядке, установленном действующим законодательством.

Финансово-инвестиционные компании могут создаваться и на уровне субъектов РФ для реализации целей, аналогичных Российской финансовой корпорации.

Таким образом, государство осуществляет финансирование капитальных вложений с учетом потребностей развития экономики, сохраняя при этом императивные методы воздействия на инвестиционные процессы.

Глава 12. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

§ 1. Понятие и сущность бюджетной компетенции (прав)

Юридической характеристикой государства и государственно-территориальных образований является компетенция. посредством компетенции раскрывается правосубъектность государственного органа, в лице которого Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования вступают в конкретные бюджетные правоотношения.

Государство в сфере отношений суверенитета и собственности выступает как единая система органов, что дает основание считать его особым субъектом права. Однако подобная отличительная черта проявляется не во всех отношениях, участниками которых становятся государственные органы, а только тех, где Российской Федерации противостоит другое государственно-территориальное образование или где государство аккумулирует право на имущество. Названные признаки образуют состав особой правосубъектности государства¹, которая наиболее ярко проявляется в сфере бюджетной деятельности.

Вступая в конкретные правоотношения, субъект бюджетного права приобретает новые свойства, становясь субъектом (участником) правоотношения, но не теряет при этом качеств, которыми он обладал до вступления в них. Понятия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в качестве субъектов (участников) бюджетного правоотношения содержат в себе определенную правовую характеристику, состояние относительно права. Переход (трансформация) субъекта права в субъект правоотношения связан с процессом превращения возможности в действительность, показывает диалектическую природу названных понятий и тех социальных явлений, отражать которые они призваны.

Принципиальными элементами компетенции являются понятия «права и обязанности», «предметы ведения», «полномочия». Этими же понятиями оперируют Конституция РФ (ст. 5, 71—73) и бюджетное законодательство, в котором термин «компетенция» официально стал применяться к Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям, а также

¹ См.: *Мицкевич А. В.* Субъекты советского права. М., 1962. С. 96—97; *Карасева М. В.* Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 94.

соответствующим органам государственной власти и местного самоуправления после введения в действие БК РФ.

Компетенция как правовая категория определяется через соответствующие полномочия, поэтому бюджетную компетенцию государства и муниципальных образований целесообразно рассматривать в аспекте прав и обязанностей. Права и обязанности образуют юридическое содержание бюджетных правоотношений.

Субъективное право представляет собой гарантируемые законом вид и меру возможного или дозволенного поведения лица. Основой субъективного права является юридически обеспеченная многоплановая возможность, состоящая из следующих четырех элементов: возможности положительного поведения самого управомоченного, т. е. права на собственные действия; возможности требовать соответствующего поведения от правообязанного лица, т. е. права на чужие действия; возможности прибегнуть к государственному принуждению в случае неисполнения противостоящей стороной своей обязанности (притязание); возможности пользоваться на основе данного права определенным социальным благом.

Бюджетное законодательство содержит нормы, устанавливающие правовое поведение Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований. Например, п. 2 ст. 56 БК РФ устанавливает виды и размеры отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ. Статьей 28 Закона г. Москвы от 9 октября 2002 г. № 51 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» установлено, что Московская городская Дума рассматривает и утверждает законы г. Москвы о бюджете города, об исполнении бюджета города, другие законы, регулирующие бюджетные правоотношения на территории г. Москвы.

Бюджетное законодательство определяет и права Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований на чужие действия, т. е. право требования. Например, п. 2 ст. 130 БК РФ предписывает субъектам РФ, получающим межбюджетные трансферты, не заключать соглашения о кассовом исполнении бюджета исполнительными органами соответствующего региона. Пункт 2 ст. 163 БК РФ предписывает получателям бюджетных средств эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их назначением.

Неисполнение обязанной стороной норм бюджетного права обуславливает наличие у Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований права притязания. Напри-

мер, БК РФ отводит часть четвертую ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ (гл. 28).

Наличие бюджетных прав дает Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям право пользования централизованным денежным фондом соответствующего уровня. Так, ст. 129 БК РФ предоставляет право Российской Федерации выделять из федерального бюджета межбюджетные трансферты в форме дотаций, субвенций, субсидий. Различные способы пользования централизованным денежным фондом соответствующего уровня устанавливаются бюджетным законодательством субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Бюджетная компетенция реализуется не только в правах, но и в обязанностях субъектов права. Анализ соотношения категорий «права» и «обязанности» как элементов правового статуса Российской Федерации и субъектов РФ позволяет констатировать наличие юридических особенностей в закреплении правового положения субъектов бюджетного права. Например, п. 6 ст. 85 БК РФ устанавливает, что органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, не отнесенные к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенные из компетенции органов власти субъектов РФ, только при наличии соответствующих средств регионального бюджета. Пункт 2 ст. 104 БК РФ закрепляет, что субъекты РФ и муниципальные образования вправе осуществлять заимствования у Российской Федерации в иностранной валюте, предоставлять Российской Федерации гарантии в иностранной валюте исключительно в рамках использования целевых иностранных кредитов. Согласно п. 2 ст. 58 БК РФ законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащие зачислению в региональный бюджет. Законодательство обозначает названные (и многие другие) действия правами (используя для этого слова «вправе», «могут», «уполномочены» и др.), однако нереализация этих действий неминуемо привела бы к негативным финансово-правовым и социально-экономическим последствиям: невозможности обеспечить финансирование временных кассовых разрывов бюджета; бесконтрольному расходованию средств федерального бюджета; необоснованному выделению бюджетных средств и их нецелевому использованию и т. п. Яркий пример соединения прав и обязанностей в бюджетных отношениях со-

держится в абз. 2 и 3 ст. 31 БК РФ, согласно которым принцип самостоятельности бюджетов означает:

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ.

Таким образом, отдельные бюджетные права, установленные бюджетным законодательством, носят обязательный характер и сливаются с бюджетными обязанностями.

Следующим элементом правового статуса субъектов бюджетного права является возможность нести обязанности. Юридическая обязанность включает в себя следующие четыре элемента: необходимость совершить определенные действия либо воздержаться от них; необходимость для правообязанного лица отреагировать на обращенные к нему законные требования уполномоченного лица; необходимость нести ответственность за неисполнение этих требований; необходимость не препятствовать контрагенту пользоваться тем благом, в отношении которого он имеет право.

Так, долженствования Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований по совершению либо воздержанию от определенных действий установлены в ст. 33 БК РФ, обязывающей уполномоченные органы при составлении, утверждении и исполнении бюджета исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Долженствования участников бюджетных правоотношений отреагировать на адресованные им законные требования можно проиллюстрировать на основе ст. 106 Конституции РФ, устанавливающей обязательное рассмотрение Советом Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов по финансовым вопросам; ст. 210 БК РФ, определяющей обязанность согласительной комиссии принять отклоненный Президентом РФ федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год для преодоления возникших разногласий.

Необходимость субъектов бюджетного права нести ответственность за неисполнение законных требований является важнейшим условием обеспечения эффективности государственной бюджетной деятельности в федеративном государстве.

Еще одним элементом юридической обязанности, проявляющимся и в бюджетных отношениях, является необходимость не препятствовать контрагенту пользоваться законно принадлежащим ему благом. Так, ст. 31 БК РФ устанавливает недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов; п. 1 ст. 59 БК РФ наделяет законодательные (представительные) органы субъектов РФ правом вводить региональные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять налоговые льготы, но только в пределах прав, предоставленных законодательством РФ, т. е. не вторгаясь в финансовую компетенцию федерального центра. Подобные нормы содержит и региональное законодательство.

Таким образом, структура юридической обязанности субъектов бюджетного права соответствует структуре их субъективного права (являясь как бы его обратной стороной).

Фактическое несоответствие понятия «бюджетные права» его юридическому содержанию является существенным отличительным признаком бюджетной деятельности государства, обусловленным особым статусом и способом организации субъектов этого вида юридической деятельности.

Следовательно, бюджетные права (компетенция) Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований — это совокупность принадлежащих им полномочий (компетенции) в лице соответствующих органов государственной власти или органов местного самоуправления по формированию, использованию и реализации средств собственного бюджета и правовому регулированию бюджетных отношений в определенных законодательством пределах.

Понятие «бюджетная компетенция (права)» Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, используемое в нормативных актах, представляет собой совокупность материальных и процессуальных прав соответствующих законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Бюджетная компетенция РФ, ее субъектов и муниципальных образований реализуется в конкретном взаимодействии.

Конкретные бюджетные полномочия установлены БК РФ и иными законодательными актами, анализ которых позволяет выделить общие элементы бюджетной компетенции РФ, ее

субъектов и муниципальных образований, а также особенности бюджетных прав каждого из названных субъектов.

Идентичными для Российской Федерации в целом, субъектов РФ и муниципальных образований можно считать бюджетные права на: собственный бюджет; включение в соответствующий бюджет закрепленных и регулирующих бюджетных доходов; самостоятельное определение направлений использования средств собственного бюджета; самостоятельное расходование бюджетных средств; организацию и осуществление бюджетного регулирования на собственной территории; образование и использование целевых и резервных фондов в рамках собственного бюджета; объединение бюджетных средств с иными финансовыми ресурсами или с бюджетными средствами других субъектов бюджетного права; привлечение в собственные бюджеты заемных средств; компенсацию из бюджета другого уровня в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих после утверждения бюджета вследствие решений органов государственной власти другого уровня; самостоятельное распоряжение денежными средствами, полученными в результате экономии бюджетных средств или дополнительно выявленных бюджетных доходных источников; правовое регулирование отношений в сфере собственного и (в рамках компетенции) бюджетов другого уровня; судебную защиту нарушенных прав.

Поскольку бюджетная компетенция определена правовыми актами, органы государственной власти и органы местного самоуправления не должны уклоняться от ее реализации, выходить за установленные пределы или передавать свою компетенцию другому органу (общественной организации), если иное правовыми актами не предусмотрено.

§ 2. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации

Бюджетная компетенция Российской Федерации является материальной гарантией верховенства и независимости государственной власти и выражает экономический аспект суверенитета России.

Анализ бюджетного законодательства позволяет выделить значительную совокупность полномочий, составляющих бюджетно-правовой статус Российской Федерации, и объединить их в следующие группы: бюджетные права России как единого суверенного государства; бюджетные права относительно феде-

рального бюджета; бюджетные права относительно бюджетов субъектов РФ; бюджетные права относительно местных бюджетов; бюджетные права относительно бюджета Союзного государства России и Белоруссии.

К первой группе относятся права, которые осуществляются в сфере бюджетной деятельности всего государства, состоящего из субъектов РФ:

законодательное установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса для бюджетов всех уровней бюджетной системы, порядка осуществления заимствований Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, управления внутренним долгом соответствующих субъектов РФ, общих принципов и условий предоставления бюджетных кредитов. Законодательное регулирование названных сфер бюджетной деятельности осуществляется Российской Федерацией в пределах ее компетенции относительно установления основ федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития. Согласно федеративному устройству государства в сфере бюджетной деятельности Российская Федерация устанавливает основы регулирования, дальнейшая детализация которых осуществляется субъектами РФ и муниципальными образованиями в рамках их компетенции;

право установления доходных источников бюджетов всех уровней бюджетной системы, в том числе налогов, сборов и иных обязательных платежей;

разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;

установление минимальных государственных социальных стандартов норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

утверждение бюджетной классификации РФ;

установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;

установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ;

централизация средств бюджетов других уровней бюджетной системы РФ для целевого финансирования общегосударственных мероприятий.

Бюджетная компетенция Российской Федерации относительно федерального бюджета складывается из совокупности прав, основные из которых следующие:

- право иметь федеральный бюджет;
- право нормативного правового регулирования бюджетной деятельности федерального уровня;
- право на получение собственных доходов, включаемых в федеральный бюджет;
- право на установление предельного размера дефицита федерального бюджета и разработку мер по его сокращению;
- право на образование в составе федерального бюджета стабилизационного фонда;
- право самостоятельно определять направления использования федерального бюджета и объем средств, выделяемых по конкретным статьям;
- право утверждать состав защищенных статей текущих расходов федерального бюджета;
- право образовывать в составе федерального бюджета резервные и иные целевые фонды;
- право на утверждение в составе федерального бюджета оборотной кассовой наличности;
- право на организацию и осуществление бюджетного процесса относительно федерального бюджета.

Второй группой бюджетных прав России является компетенция по отношению к бюджетам субъектов РФ. основополагающими элементами названной группы бюджетных прав Российской Федерации следует считать:

- разграничение бюджетных доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- осуществление бюджетных полномочий субъектов РФ при введении временной финансовой администрации;
- образование в числе прочих фонда финансовой поддержки субъектов РФ;
- возмещение субъектам РФ дополнительно произведенных расходов или выпавших доходов, обусловленных действиями федеральных органов государственной власти;
- установление порядка и осуществление судебной защиты бюджетных прав субъектов РФ.

В основе государственного устройства России федеративные начала сочетаются с самостоятельностью местного самоуправ-

ления, что обуславливает выделение в бюджетной компетенции Российской Федерации третьей группы прав, в определенной степени направленных на регулирование бюджетной деятельности муниципальных образований. К ним относятся:

создание правовых основ порядка аккумулирования, распределения и использования централизованного денежного фонда муниципального уровня;

правовое регулирование основных вопросов организации межбюджетных отношений органов местного самоуправления;

определение единых методологических подходов формирования местных бюджетов;

установление минимальных государственных социальных стандартов для формирования местных бюджетов;

регулирование порядка передачи в местные бюджеты части доходов федерального бюджета для осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий федерального уровня;

установление видов и порядка предоставления финансовой помощи из федерального бюджета в бюджеты муниципальных образований;

установление порядка предоставления средств, выделяемых из федерального бюджета в фонды финансовой поддержки местного самоуправления субъектов РФ;

установление порядка компенсации увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;

правовое регулирование особенностей порядка образования, распределения и использования средств местных бюджетов в приграничных и закрытых административно-территориальных образованиях;

установление порядка и осуществление судебной защиты бюджетных прав муниципальных образований;

обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

осуществление контроля за соблюдением органами местного самоуправления нормативных бюджетно-правовых актов Российской Федерации.

Следующая группа бюджетных прав Российской Федерации обусловлена заключением межгосударственного союза России и Белоруссии. Анализ содержания Договора о создании Союзного государства позволяет выделить в бюджетной компетен-

ции России следующую, четвертую группу прав относительно бюджета Союзного государства:

осуществление в пределах предоставленной компетенции нормативно-правового регулирования бюджетных отношений России и Белоруссии;

принятие участия в разработке, утверждении и исполнении бюджета Союзного государства;

производство ежегодных согласованных отчислений в бюджет Союзного государства;

осуществление до создания казначейства Союзного государства исполнения союзного бюджета в части, касающейся территории Российской Федерации;

судебная защита своих бюджетных прав в сфере союзного бюджета в Суде Союзного государства.

Перечисленные бюджетные права Российской Федерации в сфере бюджета Союзного государства принадлежат России как субъекту международного права, относятся к ее исключительной бюджетной компетенции (т. е. не могут быть делегированы иным субъектам бюджетного права) и имеют особенность, заключающуюся в наличии временного полномочия по казначейскому исполнению соответствующей части этого бюджета.

Таким образом, рассмотренная совокупность бюджетных прав Российской Федерации позволяет сделать вывод о разностороннем характере бюджетной компетенции Российской Федерации, которая является реальным показателем уровня развития федеративных отношений. Бюджетные права Российской Федерации показывают направленность осуществления бюджетных отношений с учетом федеративной природы государства.

§ 3. Бюджетная компетенция (права) субъектов Российской Федерации

Федеративное устройство государства обуславливает наделение субъектов РФ собственной компетенцией в сфере бюджетной деятельности, что, однако, не означает их полной автономии от федерального центра. Бюджетные права субъектов РФ и Российской Федерации как единого государства тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Бюджетные полномочия субъектов РФ определяются как федеральным законодательством (Конституцией РФ, БК РФ), так и нормативными правовыми актами регионального уровня, что соответствует принципу федерализма в бюджетном праве и

обеспечивает комплексный подход к определению их бюджетно-правового статуса.

Устройство Российского государства на федеративных началах, а также наличие местного самоуправления являются объективными факторами для классификации бюджетной компетенции субъектов РФ относительно: собственных бюджетов; федерального бюджета; бюджетов муниципальных образований.

Анализ нормативных бюджетно-правовых актов позволяет выделить следующие бюджетные права субъектов РФ, в совокупности образующие бюджетную компетенцию субъектов РФ относительно собственных бюджетов:

нормативное правовое установление и регулирование бюджетного устройства и бюджетного процесса в соответствующих территориальных границах;

самостоятельное аккумулирование, использование и распределение централизованного в пределах субъекта РФ фонда денежных средств;

установление источников доходов собственных бюджетов, в том числе региональных налогов, сборов, иных обязательных платежей;

самостоятельное определение направлений расходов средств регионального бюджета;

образование в рамках собственного бюджета целевых, резервных фондов, фондов финансовой поддержки муниципальных образований, а также оборотной кассовой наличности;

самостоятельное использование свободных бюджетных средств (т. е. доходов, дополнительно полученных на стадии исполнения бюджета, суммы профицита бюджета, экономии расходов и т. п.);

детализация объектов бюджетной классификации РФ.

Развитие российского государства на принципах федерализма предполагает наличие у субъектов РФ бюджетных прав по отношению к федеральному бюджету, основополагающие из которых:

получение из федерального бюджета источников доходов, закрепленных за бюджетом субъекта РФ, и межбюджетных трансфертов;

право на компенсацию бюджетных средств, излишне израсходованных или недополученных в результате принятия определенных решений федеральным органом власти;

участие в законодательном процессе по принятию федерального бюджета через представительство в Совете Федерации.

Приведенный перечень бюджетных прав в совокупности с механизмом по реализации показывает ту степень финансовой децентрализации, которая необходима как для самостоятельного развития субъектов РФ, так и для укрепления федеративных отношений в российском государстве.

Следующей сферой бюджетной компетенции субъектов РФ являются права относительно бюджетов муниципальных образований. Среди них можно выделить следующие основополагающие права:

регулирующие: регулирование правовыми нормами бюджетной деятельности муниципальных образований; утверждение нормативов отчислений от межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципальных образований; осуществление бюджетного регулирования местных бюджетов;

обеспечивающие: обеспечение муниципальным образованиям минимального размера местных бюджетов; осуществление сбалансирования местных бюджетов; предоставление бюджетам муниципальных образований финансовой помощи в порядке и формах, определенных законодательством; компенсационное возмещение финансовых потерь местных бюджетов, вызванных действиями органов государственной власти субъекта РФ, осуществление бюджетных полномочий органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации;

контролирующие: осуществление контроля за бюджетной деятельностью муниципальных образований.

Реализуя право законодательного регулирования соответствующего круга бюджетных отношений, субъекты РФ осуществляют детализацию принципов межбюджетных отношений с муниципальными образованиями, учитывая особенности последних. Большинство субъектов РФ закрепляют свои бюджетные права относительно местных бюджетов в законах, комплексно регулирующих бюджетные отношения в регионе или муниципальных образованиях. Однако некоторыми субъектами РФ приняты отдельные тематические законы, посвященные межбюджетным взаимоотношениям с муниципальными образованиями¹.

¹ См., например, гл. 2 Закона Тюменской области от 22 ноября 2005 г. № 416 «О межбюджетных отношениях в Тюменской области». См. также Закон Воронежской области от 17 ноября 2005 г. № 68-03 «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области».

§ 4. Бюджетная компетенция (права) муниципальных образований

Бюджетная компетенция органов местного самоуправления производна прежде всего от компетенции муниципального образования и развивает, обогащает последнюю.

Все муниципальные образования, виды которых определяются законодательством субъектов РФ (районы, города и др.), в лице их органов местного самоуправления обладают бюджетными правами. Важное значение этих прав состоит в том, что с их помощью создается финансовая база, необходимая для решения органами местного самоуправления социально-экономических и других вопросов местного значения. 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 и федеральных законах. Положения этих нормативных правовых актов конкретизируются в законодательстве субъектов РФ. Кроме того, органы местного самоуправления вправе принимать нормативные акты, регулирующие вопросы соответствующего местного бюджета (например, положение о бюджетном процессе).

В настоящее время муниципальные образования не имеют достаточных собственных финансовых средств для покрытия всех расходов местных бюджетов. Поэтому в составе бюджетных прав муниципальных образований важное значение имеют полномочия в сфере межбюджетных отношений с субъектами РФ. Данный вопрос был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке положений п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда отметил, что муниципальные образования, получающие финансовую помощь из бюджета субъекта Российской Федерации, должны иметь возможность проконтролировать методику ее расчета, полученные (рассчитанные) денежные суммы, сроки предоставления, а также возможность согласовать с субъектом РФ вопросы оказания финансовой помощи до принятия ежегодного закона субъекта РФ о региональном бюджете на очередной финансовый год. Дан-

ные требования соответствуют также п. 6 ст. 9 ратифицированной Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления¹, в соответствии с которым порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления. Последующее правовое регулирование межбюджетных отношений муниципальных образований и субъектов РФ строится с учетом правовых позиций, сформулированных в названном постановлении Конституционного Суда РФ.

Основными элементами бюджетной компетенции органов местного самоуправления являются следующие (ст. 9 БК РФ):

установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;

определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных кредитов из местных бюджетов;

предоставление финансовой помощи и бюджетных кредитов из местных бюджетов;

определение порядка осуществления муниципальных заимствований;

осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

§ 5. Реализация бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при введении на их территории временной финансовой администрации

В соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» для субъектов РФ и муниципальных образований, имеющих значительную просроченную задолженность по рас-

¹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

ходным обязательствам, предусмотрена возможность введения временной финансовой администрации, целью которой является обеспечение сбалансированности бюджета и осуществление работы по минимизации долговых обязательств территориальных субъектов. Правовой режим осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации установлен гл. 19¹ БК РФ.

Временная финансовая администрация — государственный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта РФ или муниципального образования, оказывать содействие органам государственной власти в осуществлении отдельных бюджетных полномочий субъектов РФ или органов местного самоуправления, а также осуществлять и контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ или местной администрации.

Временная финансовая администрация может вводиться только на региональном и муниципальном уровнях. Основанием введения временной финансовой администрации является решение арбитражного суда при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ или муниципального образования. Срок действия временной финансовой администрации не может превышать один год.

Ходатайство о введении временной финансовой администрации в субъекте РФ подается в Высший Арбитражный Суд РФ Правительством РФ. Ходатайство о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании подается в арбитражный суд субъекта РФ либо высшим должностным лицом субъекта РФ, либо представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования.

Решение Высшего Арбитражного Суда РФ о введении в субъекте РФ временной финансовой администрации принимается в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ просроченная задолженность по исполнению долговых или бюджетных обязательств субъекта РФ превышает 30% объема собственных доходов его бюджета в последнем отчетном году. Обязатель-

ным условием выступает наличие выполнения финансовых обязательств федерального бюджета перед бюджетом этого субъекта РФ.

Относительно принятия решения о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании БК РФ определены аналогичные критерии, в добавление к которым обязательным условием выступает выполнение финансовых обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта РФ перед бюджетом такого муниципального образования.

Законодательство исключает ответственность вновь избранного представительного органа власти или местного самоуправления за просроченную задолженность, возникшую в результате принятия решений ранее избранного представительного органа. Согласно п. 5 ст. 168² БК РФ временная финансовая администрация не может быть введена в течение одного года со дня начала срока полномочий представительного органа государственной власти субъекта РФ или представительного органа муниципального образования.

Порядок назначения и освобождения от должности главы временной финансовой администрации, вводимой в субъектах РФ, утверждения структуры и штатного расписания, а также финансового обеспечения ее деятельности установлен Правительством РФ¹. Порядок назначения и освобождения от должности главы временной финансовой администрации, вводимой в муниципальных образованиях, утверждения структуры и ее штатного расписания устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В сферу полномочий временной финансовой администрации и главы временной финансовой администрации отнесен широкий круг вопросов организационного, контрольного и правотворческого характера.

К организационным полномочиям временной финансовой администрации относятся организация учета просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обя-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 3 октября 2006 г. № 599 «Об утверждении Положения о назначении (об освобождении от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в субъектах Российской Федерации, об утверждении структуры и штатного расписания, а также о финансовом обеспечении деятельности временной финансовой администрации и организации проведения проверки (аудита) бюджетов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 41. Ст. 4255.

зательств субъекта РФ или муниципального образования; разработка проекта плана восстановления платежеспособности субъекта РФ или муниципального образования.

Финансово-контрольные полномочия временной финансовой администрации заключаются в организации и проведении проверки (аудита) бюджета субъекта РФ или местного бюджета; осуществлении контроля за исполнением плана восстановления платежеспособности субъекта РФ или муниципального образования, утвержденного арбитражным судом соответствующего уровня, и предусмотренных им нормативных правовых актов; осуществлении контроля за исполнением бюджета субъекта РФ или местного бюджета.

Правотворческие полномочия временной финансовой администрации проявляются в сфере подготовки проектов соответствующих нормативных правовых актов, во внесении их на рассмотрение в компетентные правотворческие органы, а также в непосредственном принятии этих актов.

Временная финансовая администрация разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта РФ или органы местного самоуправления проекты тех нормативных правовых актов, которые предусмотрены планом восстановления платежеспособности соответствующего территориального субъекта. Кроме названных проектов временная финансовая администрация подготавливает проект закона субъекта РФ (решения представительного органа муниципального образования) о внесении изменений в закон субъекта РФ (решение представительного органа муниципального образования) о бюджете субъекта РФ (местном бюджете) на текущий год или, при необходимости, проект закона субъекта РФ (решения представительного органа муниципального образования) о бюджете субъекта РФ (местном бюджете) на очередной финансовый год.

В том случае, если названные проекты не приняты в течение одного месяца со дня их представления временной финансовой администрацией в соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или представительный орган муниципального образования либо приняты с внесением изменений, не согласованных с главой временной финансовой администрации, временная финансовая администрация имеет право представить в Правительство РФ или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ подготовленные проекты бюджетов для внесения в Государственную Думу или орган законодательной (представительной) власти субъек-

екта РФ для утверждения их федеральным законом (законом субъекта РФ).

Правотворческие полномочия временной финансовой администрации проявляются в том случае, если представленные ею проекты нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта РФ или местной администрации не приняты в течение 15 дней со дня их представления или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации. В таких ситуациях временная финансовая администрация самостоятельно принимает названные проекты нормативных правовых актов.

Отдельными полномочиями наделен глава временной финансовой администрации. В целях восстановления платежеспособности вверенного ему территориального образования названное лицо руководит деятельностью временной финансовой администрации, несет персональную ответственность за исполнение возложенных на нее полномочий, а также осуществляет следующие основные полномочия:

представляет Российскую Федерацию или субъект РФ в арбитражном суде по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ или муниципального образования;

вносит на рассмотрение соответствующих органов государственной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления проект плана восстановления платежеспособности субъекта РФ или муниципального образования;

вносит на рассмотрение органов государственной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления проекты нормативных правовых актов, предусмотренных соответствующим планом восстановления платежеспособности территориального образования;

согласовывает внесение изменений, предусмотренных планом восстановления платежеспособности, в нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов) органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления;

дает согласие на осуществление или осуществляет полномочия руководителя финансового органа субъекта РФ или муниципального образования.

Кроме названных полномочий, к компетенции главы временной финансовой администрации относится дача согласия на совершение руководителем финансового органа субъекта РФ или муниципального образования следующих действий:

утверждение сводной бюджетной росписи бюджета субъекта РФ или местного бюджета;

утверждение лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета;

осуществление заимствований;

предоставление бюджетных кредитов из бюджета субъекта РФ или местного бюджета;

использование доходов, полученных при исполнении бюджета субъекта РФ или местного бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете;

перемещение ассигнований между главными распорядителями средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета, между разделами, подразделами, целевыми статьями, видами расходов функциональной и статьями экономической классификаций расходов бюджетов Российской Федерации.

При нарушении субъектами бюджетного права бюджетного законодательства глава временной финансовой администрации наделяется следующими организационно-властными полномочиями и полномочиями по применению мер государственного принуждения за нарушения бюджетного законодательства:

запретить главным распорядителям изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы;

назначить в исполнительные органы государственной власти субъекта РФ или органы местного самоуправления и бюджетные учреждения, финансируемые из соответствующего регионального или местного бюджета, своих представителей, к которым переходят все полномочия главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств;

при наличии оснований осуществить блокировку расходов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета;

применять меры принуждения, предусмотренные ст. 284¹ БК РФ.

В случае создания руководителем финансового органа субъекта РФ или муниципального образования препятствий в исполнении временной финансовой администрацией возложенных на нее полномочий, а также в случае совершения руководителем территориального финансового органа действий, нарушающих права и интересы субъекта РФ или муниципального образования и его кредиторов, бюджетное законодательство или план восстановления платежеспособности, глава временной финансовой администрации вправе ходатайствовать

перед арбитражным судом об отстранении руководителя финансового органа субъекта РФ (муниципального образования) от должности и о возложении его полномочий на главу временной финансовой администрации.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, а также предупреждения их неплатежеспособности, выявления наиболее распространенных проблем, приводящих к невыполнению расходных обязательств, Минфин России проводит регулярный мониторинг оценки платежеспособности и качества управления региональными финансами на федеральном уровне. Аналогичные механизмы разрабатываются в отношении муниципальных образований на региональном уровне¹.

Глава 13. Правовые основы бюджетного процесса

§ 1. Понятие, стадии и принципы бюджетного процесса

Бюджетный процесс — это регламентированная нормами процессуального бюджетного права деятельность государства и муниципальных образований по составлению, рассмотрению и утверждению бюджета, его исполнению, а также по составлению и утверждению отчета о его исполнении.

Бюджетный процесс подразделяется на определенные стадии и длится относительно бюджета на предстоящий год около трех с половиной лет. Срок, в течение которого осуществляются бюджетные стадии, называется бюджетным циклом.

В 2008 г. в Российской Федерации завершилось реформирование бюджетного процесса, основным результатом которого стало среднесрочное финансовое планирование бюджетов всех уровней. Задачи совершенствования бюджетного процесса были поставлены Президентом РФ в Бюджетном послании о бюджетной политике в 2007 г., где в качестве самостоятельного направления выделены вопросы дальнейшего совершенствования бюджетных отношений: «Расходы бюджетов всех уровней должны быть ориентированы на конечный результат, который,

¹ См.: Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 годах. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р // СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1640.

в свою очередь, должен быть достигнут наиболее эффективным способом»¹.

Бюджетный процесс основан на новой методологии разработки, принятия и исполнения бюджета, которая предполагает переход к среднесрочному бюджетному планированию и к системе бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Бюджетный процесс включает текущий финансовый год и плановый период. Текущим называется финансовый год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период). Очередной финансовый год — это год, следующий за текущим финансовым годом. Плановый период охватывает два финансовых года, следующих за очередным финансовым годом. Таким образом, в Российской Федерации федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов формируются на *трехлетний период*.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов составляются и принимаются в режиме «скользящей трехлетки» с процедурой ежегодных изменений. При таком бюджетном планировании субъекты РФ и муниципальные образования получают возможность постепенно перейти к формированию своих финансовых планов на среднесрочную перспективу. Однако некоторые субъекты РФ начиная с 2008 г. приняли региональные бюджеты сроком на три года².

Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой совокупность трех взаимосвязанных элементов: среднесрочное бюджетное планирование, программно-целевой метод распределения расходов, система контроля оценки результативности бюджетных расходов. Переход к программно-целевым методам среднесрочного бюджетного планирования обеспечивает взаимосвязь между бюджетными расходами и результатами их использования.

Формирование бюджета на трехлетний период дает возможность планирования крупных проектов, выходящих за рамки финансового года, а также позволяет планировать расходы на

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 году» // Пенсия. 2006. № 6.

² См., например, Закон Тюменской области от 29 декабря 2007 г. «Об областном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».

основе разделения действующих и принимаемых обязательств. **В** начале трехлетнего планирования определяется расходная часть бюджета исходя из принятых ранее обязательств. По мере продвижения внутри трехлетнего цикла возникающий объем дополнительных средств направляется на финансирование вновь принимаемых обязательств, регламентируемых нормативными правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Бюджетный процесс в России регулируется Конституцией РФ, БК РФ, законами субъектов РФ, решениями представительных органов местного самоуправления, правилами о порядке составления и исполнения бюджета, издаваемыми Министерством финансов РФ на основе бюджетного законодательства, и др.

В основе бюджетного процесса лежат принципы, свойственные как для бюджетной системы Российской Федерации в целом, так и только для бюджетного процесса.

Бюджетный процесс основывается на следующих принципах:

принцип разграничения бюджетной компетенции между органами представительной и исполнительной власти. Конституционное и бюджетное законодательство устанавливает следующее распределение компетенции по стадиям бюджетного процесса между ветвями власти: составление и исполнение бюджета отнесено к полномочиям органов исполнительной власти, а рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджета — к полномочиям представительных органов власти. Каждый орган государственной власти или орган местного самоуправления осуществляет бюджетные полномочия относительно своего уровня бюджета;

принцип специализации бюджетных показателей, который реализуется через бюджетную классификацию;

принцип ежегодности бюджета означает обязательное принятие бюджета на каждый календарный год до начала планируемого года;

принцип гласности в бюджетном процессе предполагает широкое обсуждение проекта бюджета представительным органом соответствующего уровня, доведение его до сведения населения, опубликование утвержденного бюджета.

Бюджетный процесс в Российской Федерации состоит из четырех стадий: составление проекта бюджета; рассмотрение и утверждение бюджета; исполнение бюджета; составление и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Стадия бюджетного процесса — это совокупность действий органов государственной власти или органов местного самоуправления по осуществлению бюджетного процесса, характеризующаяся внутренним единством и осуществлением определенных действий в соответствии с бюджетной компетенцией каждого органа.

1. *Составление проекта бюджета* осуществляется исполнительными органами власти. Перед составлением идет разработка планов-прогнозов развития территорий и целевых программ, на основе которых создается сводный финансовый баланс государства по территории России. Непосредственная работа по составлению проектов соответствующих бюджетов проводится Минфином России, финансовыми органами субъектов РФ или муниципальных образований.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает перечень сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, и наделяет финансовые органы правом получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня бюджетной системы РФ, а также от органов государства, органов местного самоуправления и юридических лиц (ст. 172).

Составление проекта бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ, прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории, а также на основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

Основываясь на принципе утверждения бюджета до начала финансового года, исполнительные органы власти всех уровней доводят до представительных и исполнительных органов другого уровня необходимые указания по разработке проектов бюджетов.

После представления указанными органами в органы исполнительной власти своих предложений по расчетам о перераспределении доходов и расходов бюджетов разных уровней Правительство РФ не позднее чем за четыре с половиной месяца до начала финансового года доводит до всех представительных и исполнительных органов субъектов РФ следующие данные:

проектируемые нормативы (проценты) отчислений от регулирующих доходов с учетом контингентов этих доходов, поступающих на данной территории;

данные о дотациях, субвенциях и трансфертах, начисляемых к предоставлению из бюджетов одного уровня бюджетам другого уровня, и их целевое назначение;

перечень закрепленных в полном объеме и фиксированных долей (в процентах) доходов за бюджетами всех субъектов РФ.

В процессе подготовки и составления проекта бюджета между органами исполнительной власти разных уровней возможно возникновение разногласий. С целью их преодоления органы исполнительной власти одного уровня могут вносить в органы исполнительной власти другого уровня свои предложения по изменению и уточнению проектируемых последними показателей.

2. *Рассмотрение и утверждение бюджетов* происходит в представительных органах — Федеральном Собрании РФ, законодательных (представительных) органах субъектов РФ и выборных органах муниципальных образований. Проект бюджета в названные органы вносится соответствующим органом исполнительной власти в определенный законами (решениями) срок. Одновременно с проектом бюджета законодательному (представительному) органу представляются документы и материалы, определенные ст. 184² БК РФ.

До принятия закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год законодательный (представительный) орган должен рассмотреть и принять соответствующее решение по законопроектам о внесении изменений в налоговое законодательство.

В случае невступления в силу закона (решения) о бюджете с начала финансового года вводится механизм временного управления бюджетом, который регламентирован ст. 190 БК РФ. В условиях невступления в силу закона (решения) о бюджете до начала финансового года расходование бюджетных средств в целях продолжения финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов, оказания финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ осуществляется в размере не более 1/12 ассигнований предыдущего года в расчете на месяц.

В условиях временного управления закона (решения) о бюджете на новый финансовый год органу, исполняющему бюджет, запрещается: доводить лимиты бюджетных обязательств и бюджетные ассигнования на бюджетные инвестиции и субсидии юридическим и физическим лицам; предоставлять бюджетные кредиты; осуществлять заимствования в размере более 1/8 объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал; формировать резервные фонды. Однако названные ограничения не распространяются на расходы, связанные с выполнением публичных нормативных обязательств, обслуживанием и погашением государственного или муниципального долга, выполнением международных договоров.

Детальная регламентация стадии рассмотрения и утверждения бюджета осуществляется федеральным законодательством только для федерального бюджета. Порядок и условия представления проекта региональных и местных бюджетов соответствующему представительному органу для рассмотрения и утверждения проекта бюджета устанавливаются представительным органом власти или представительным органом местного самоуправления в соответствующем финансово-правовом акте о бюджетном процессе.

3. *Исполнение бюджета* означает полное и своевременное поступление всех предусмотренных по бюджету доходов и обеспечение финансирования всех запланированных бюджетных расходов. Основная задача стадии исполнения бюджета — обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других обязательных платежей, а также финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм. В процессе исполнения бюджета органы законодательной (представительной) и исполнительной власти всех уровней, а также органы местного самоуправления осуществляют корректировку бюджетных назначений, обусловленную подвижностью валютного курса и неравномерностью поступлений доходов в бюджет. На стадии исполнения бюджета осуществляется контроль за целевым использованием бюджетных средств, выделяемых соответствующим предприятиям, организациям, учреждениям.

Эта стадия бюджетного процесса включает выполнение доходной и расходной частей бюджета. В процессе исполнения бюджета органы исполнительной власти могут вносить изменения в пределах утвержденных ассигнований по статьям функциональной бюджетной классификации.

Непосредственная работа по исполнению соответствующего бюджета проводится Минфином России, его подразделениями и органами, Федеральной налоговой службой, финансовыми отделами исполнительных органов власти субъектов РФ или органов местного самоуправления.

Организация исполнения бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов возложена федеральным законодательством на систему органов Казначейства России, которое осуществляет кассовое исполнение бюджета. Правомочность названных полномочий Федерального казначейства подтверждена постановлением Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации». Согласно БК РФ (гл. 24 «Основы исполнения бюджетов») казна-

чейское исполнение бюджета является составной частью (процедурой) стадии исполнения бюджета.

Сущность казначейской системы исполнения бюджетов состоит в том, что Российская Федерация в целом, субъекты РФ и муниципальные образования посредством использования казначейской технологии получают реальную возможность осуществлять и контролировать весь цикл оборота бюджетных средств — от зачисления и распределения доходов до составления и проверки отчетности об использовании выделенных из бюджета денежных средств. Процесс казначейского исполнения бюджета состоит из следующих стадий:

регистрация бюджетных поступлений;

доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей бюджетных средств;

установление и доведение лимитов бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;

подтверждение органом, исполняющим бюджет, денежных обязательств;

распределение доходов между бюджетами различных уровней;

расходование бюджетных средств.

На основании ст. 215¹ БК РФ органы Федерального казначейства являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. Аналогичные полномочия закреплены в Положении о Федеральном казначействе, на основании которого Федеральное казначейство осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (п. 5.12); обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов (п. 5.13). Порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства (утв. приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 г. № 1н) также определяет, что «все кассовые операции по исполнению соответствующего бюджета осуществляются органом Федерального казначейства от имени и по поручению финансового органа (уполномоченного органа), администратора поступлений, администратора или получателя средств бюджета на основании платежных документов,

оформленных ими» (п. 1.5). Более того, Общий порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (утв. приказом Федерального казначейства от 25 августа 2005 г. № 12н), развивая положения ст. 8 и 215¹ БК РФ, устанавливает, что управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют соответствующие финансовые органы, если законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ, законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления не установлено иное (п. 1.6).

В таком правовом режиме материальные бюджетные права, а также право требования к бюджетному счету сохраняются за соответствующим собственником бюджетных средств в лице уполномоченного органа исполнительной власти. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования являются самостоятельными субъектами бюджетных правоотношений, статус которых обусловлен тем, что они осуществляют правомочия собственника финансовых ресурсов и выступают в правоотношениях в лице своих органов. Все денежные операции со средствами бюджетов отражаются на счетах, право распоряжения которыми принадлежит органам, исполняющим бюджет. Распоряжение бюджетным счетом выступает неотъемлемым элементом права собственности на региональный или местный бюджет.

Процесс казначейского исполнения бюджета обеспечивает реализацию права Российской Федерации, каждого субъекта РФ и муниципального образования иметь собственный бюджет. Необходимо отметить, что ранее действовавшее бюджетное законодательство¹ предусматривало обслуживание органами Федерального казначейства счетов только дотационных субъектов РФ; недотационные субъекты РФ имели право обслуживать бюджетные счета через региональные казначейства. С введением в действие ст. 215¹ БК РФ кассовое обслуживание бюджетов всех субъектов РФ и муниципальных образований осуществляется Федеральным казначейством, что соответствует конституционным принципам равенства субъектов РФ и равенства муниципальных образований.

Бюджетные полномочия Федерального казначейства определены ст. 166¹ БК РФ, а п. 1 ст. 167 БК РФ установлена ответст-

¹ См.: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год» и федеральные законы о федеральном бюджете на последующие годы (до 2006 г.).

венность Федерального казначейства за правильное и своевременное кассовое обслуживание бюджетных счетов.

Для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает счета в Центральном банке РФ. Полномочия Центрального банка по обслуживанию счетов бюджетов были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 БК РФ в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия подтвердил соответствие названных положений БК РФ Конституции РФ.

На основании ст. 75 Конституции РФ и конкретизирующих ее положений Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России осуществляет возложенные на него функции, одной из которых является обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, если иное не установлено федеральными законами. Данная функция, согласно названному Федеральному закону, реализуется посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов (п. 6 ст. 4); Банк России без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции со средствами федерального бюджета, средствами государственных внебюджетных фондов, средствами бюджетов субъектов РФ и средствами местных бюджетов (ч. 2 ст. 23); при этом получение прибыли не является целью деятельности Банка России (ч. 2 ст. 3).

В названном постановлении Конституционный Суд РФ обосновал вывод, согласно которому взаимосвязанные положения п. 2 ст. 155 и п. 2 ст. 156 БК РФ не противоречат Конституции РФ, поскольку — по смыслу этих положений и исходя из их места в системе бюджетно-правового регулирования — установленный ими порядок обслуживания счетов бюджетов не нарушает финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также не исключает возможность открывать счета бюджетов в кредитных организациях в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом».

Исполнение бюджета происходит отдельно по *доходам* и *расходам*. По *доходам* бюджет исполняют Минфин России,

Федеральная налоговая служба и т. д. По *расходам* бюджет исполняется участниками бюджетных правоотношений в лице главного распорядителя бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, получателей бюджетных средств. Распорядитель бюджетных средств — это орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Распорядитель бюджетных средств составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям, утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений и осуществляет контроль за целевым использованием бюджетных средств.

Исполнение бюджета любого уровня осуществляется на основе бюджетной росписи, в которой обязательно отражаются все изменения, связанные с исполнением бюджета. На основании закона о бюджете и сводной бюджетной росписи у органа, исполняющего бюджет, возникает обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока.

Бюджетное обязательство имеет определенный лимит — объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на срок не более трех месяцев. Утверждается лимит бюджетных обязательств органом, исполняющим бюджет, на основе проектов распределения, утверждаемых главным распорядителем бюджетных средств. До всех распорядителей и получателей бюджетных средств лимиты бюджетных обязательств доводятся органом, исполняющим бюджет, не позднее чем за пять дней до начала периода их действия. Лимиты бюджетных обязательств обобщаются в сводный реестр, который представляется уполномоченным исполнительным органом в контрольный орган, образованный законодательным (представительным) органом.

В определенных БК РФ случаях возможно изменение лимитов бюджетных обязательств. Изменения доводятся уполномоченным исполнительным органом, распорядителями бюджетных средств до всех распорядителей и получателей бюджетных средств не позднее чем за пять дней до начала периода действия измененных лимитов. БК РФ запрещается изменять лимиты бюджетных обязательств после истечения половины срока их действия.

Работа по исполнению бюджетов всех уровней завершается 31 декабря. До названной даты включительно органы казначейства обязаны оплатить принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. С 31 декабря прекращают действовать все лимиты бюджетных обязательств. Все счета, используемые для исполнения бюджетов, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря. После 25 декабря не допускается принятие бюджетных обязательств. Подтверждение бюджетных обязательств должно быть завершено органами казначейства 28 декабря.

После завершения операций по принятым бюджетным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете бюджета подлежит учету в доходах этого бюджета наступившего финансового года в качестве остатка средств.

4. *Составление и утверждение отчета об исполнении бюджета* представляет собой завершающую стадию бюджетного процесса. БК РФ устанавливает оперативную, ежеквартальную, полугодовую и годовую отчетность об исполнении бюджета. Непосредственная работа по сбору, сведению, составлению и представлению отчетности об исполнении бюджета в представительный орган, соответствующий контрольный орган и Федеральное казначейство осуществляется уполномоченным исполнительным органом на основе единой методологии. Годовой отчет об исполнении бюджета утверждается (или отклоняется) представительным органом. Принятые отчеты по бюджету публикуются в средствах массовой информации в течение следующего года в специальных статистических сборниках.

§ 2. Полномочия участников бюджетного процесса

Содержание бюджетного процесса определяется государственным и бюджетным устройством страны, бюджетными правами и обязанностями соответствующих органов власти.

Согласно ст. 6 БК РФ бюджетные полномочия — это установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

В соответствии со ст. 152 БК РФ участниками бюджетного процесса являются: Президент РФ; высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования; законода-

тельные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления; исполнительные органы государственной власти, исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований; Центральный банк РФ; органы государственного и муниципального финансового контроля; органы управления государственными внебюджетными фондами; главные распорядители (распорядители) бюджетных средств; главные администраторы (администраторы) доходов бюджета; главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета; получатели бюджетных средств.

Правовой статус участников бюджетного процесса, являющихся федеральными органами государственной власти, установлен БК РФ, а также принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

К полномочиям законодательных (представительных) органов относятся рассмотрение и утверждение бюджетов соответствующего уровня, а также отчетов об их исполнении, осуществление последующего контроля за исполнением соответствующих бюджетов, формирование и определение правового статуса органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов.

К полномочиям исполнительных органов государственной власти (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований) относятся обеспечение составления проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разработка и утверждение методики распределения и (или) порядков предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечение исполнения бюджета и составление бюджетной отчетности, представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, управление государственным (муниципальным) долгом.

Полномочиями финансовых органов в бюджетном процессе являются составление проекта соответствующего бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), представление его с необходимыми документами и материалами для внесения в законодательный (представительный) орган, организация исполнения бюджета, установление порядка составления бюджетной отчетности. Финансовые органы обязаны ежемесячно составлять отчет о кассовом исполнении бюджета.

Основная функция Федерального казначейства в бюджетном процессе заключается в осуществлении бюджетных полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Центральный банк РФ, будучи участником бюджетного процесса, совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Кроме названных полномочий Центральный банк РФ обслуживает счета бюджетов, а также осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации.

Отдельные операции со средствами бюджета могут осуществлять кредитные организации. На основании агентского соглашения они могут привлекаться для осуществления операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов, а в случае отсутствия учреждений Центрального банка РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения ими функций по обслуживанию счетов бюджетов — привлекаться для реализации этих полномочий¹.

Реализация в бюджетном процессе принципа разделения властей обуславливает разграничение бюджетно-контрольных полномочий между представительной и исполнительной ветвями власти.

Органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и готовят заключения на годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства РФ.

Участие в бюджетном процессе органов государственного, муниципального финансового контроля, созданных федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ или местной администрацией, заключается в осуществлении предварительного, текущего и последующего контроля за исполнением соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ.

¹ Полномочия Центрального банка РФ в бюджетном процессе были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П признал их не противоречащими Конституции РФ.

Кроме финансово-контрольных органов исполнительной власти в бюджетном процессе принимают участие органы государственного и муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами власти, а также органы государственного и муниципального финансового контроля, являющиеся федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами (должностными лицами) местных администраций. Полномочия названных органов определяются федеральными законами, законами субъектов РФ, подзаконными нормативными правовыми актами или муниципальными правовыми актами.

Самостоятельными участниками бюджетного процесса выступают главные распорядители и распорядители бюджетных средств.

Главный распорядитель бюджетных средств — это орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств.

Главный распорядитель бюджетных средств обладает широкими полномочиями, в том числе: исполняет соответствующую часть бюджета, утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений, составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств; обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств; ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований; осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований; вносит предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи; определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений; обеспечивает контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий условий, установленных при их

предоставлении; организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности; формирует бюджетную отчетность в рамках своих полномочий, а также осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные бюджетным законодательством.

Важным полномочием главного распорядителя средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, бюджета муниципального образования является реализация в суде функций представителя ответчика по искам к Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию:

1) о возмещении вреда, причиненного физическому лицу или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, по ведомственной принадлежности, в том числе в результате издания актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту;

2) предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности по денежным обязательствам подведомственных бюджетных учреждений.

Распорядитель бюджетных средств — это орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств. Названный участник бюджетного процесса осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета; распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета; вносит предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи; в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится.

Главный распорядитель и распорядитель бюджетных средств как органы исполнительной власти и должностные лица главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств несут

ответственность за эффективное и целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств.

Неотъемлемыми участниками бюджетного процесса выступают главный администратор, администратор доходов бюджета, а также главный администратор и администратор источников финансирования дефицита бюджета.

Главный администратор доходов бюджета — это определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ или иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и являющиеся администраторами доходов бюджета. Рассматриваемый участник бюджетного процесса: формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета; представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета; представляет сведения для составления и ведения кассового плана; формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета.

Администратор доходов бюджета — это орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ. Данный участник бюджетного процесса: осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним; осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов; принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов РФ; принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ и представляет соответствующее уведомление в орган

Федерального казначейства; в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета, формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета — это определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета. Данный участник бюджетного процесса: формирует перечни подведомственных ему администраторов источников финансирования дефицита бюджета; осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета; обеспечивает адресность и целевой характер использования выделенных в его распоряжение ассигнований, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета; распределяет бюджетные ассигнования по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета и исполняет соответствующую часть бюджета; организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности; формирует бюджетную отчетность главного администратора источников финансирования дефицита бюджета.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета — это орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета. Названный участник бюджетного процесса обладает следующими полномочиями: осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета; осуществляет контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета; обеспечивает поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета; формирует и представляет бюджетную отчетность; в случае и порядке, установленных соответствующим главным администратором источ-

ников финансирования дефицита бюджета, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, в ведении которого находится.

Непосредственное использование бюджетных средств и исполнение бюджетных обязательств осуществляются получателем бюджетных средств. Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) — это орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета. Названный участник бюджетного процесса: составляет и исполняет бюджетную смету; принимает и (или) исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства; обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований; вносит соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи; ведет бюджетный учет либо передает на основании соглашения это полномочие иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии); формирует и представляет бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств.

Перечисленные полномочия участников бюджетного процесса не являются исчерпывающими, поскольку БК РФ допускает предоставление им дополнительных прав и возложение на них иных обязанностей. Основным условием расширения правового статуса участников бюджетного процесса является установление дополнительных полномочий актами бюджетного законодательства.

§ 3. Бюджетный процесс федерального уровня

Бюджетный процесс федерального уровня — это регламентированная нормами процессуального бюджетного права деятельность государства по составлению, рассмотрению и утверждению федерального бюджета, его исполнению и заключению, а также составлению и утверждению отчета о его исполнении.

Бюджетный процесс федерального уровня охватывает следующие стадии бюджетной деятельности: 1) составление проекта бюджета; 2) рассмотрение и утверждение бюджета; 3) исполнение бюджета; 4) составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

В соответствии со ст. 164 БК РФ участниками бюджетного процесса, обладающими бюджетными полномочиями на федеральном уровне, являются: Президент РФ; палаты Федерального Собрания РФ — Государственная Дума и Совет Федерации; Правительство РФ; Министерство финансов РФ; Федеральное казначейство; органы, осуществляющие сбор доходов бюджета; Центральный банк РФ; Счетная палата РФ; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; государственные внебюджетные фонды; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; иные органы, на которые законодательством РФ возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

1. Непосредственная работа по *составлению проекта* федерального бюджета проводится Министерством финансов РФ. Однако ответственность за эту деятельность несет Правительство РФ.

Правительство РФ организует работу по доведению до законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ инструктивных писем об особенностях составления расчетов к проектам бюджета на очередной финансовый год.

Составленный и согласованный проект федерального бюджета Правительство РФ до 26 августа вносит на *рассмотрение* в Государственную Думу. Вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов, а также предложения о повышении минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсий.

Вместе с этими документами в Государственную Думу направляются: предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего года; прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год; основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год; прогноз сводного финансового баланса по территории Российской Федерации на очередной финансовый год; прогноз консолидированного бюджета РФ на очередной финансовый год; основные принципы и расчеты по взаимоот-

ношениям федерального бюджета субъектов РФ в очередном финансовом году; федеральные целевые программы и федеральные программы по развитию регионов, предусмотренные к финансированию из федерального бюджета на очередной финансовый год; федеральная адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год; расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета на очередной финансовый год; международные договоры РФ, вступившие в силу для России и содержащие ее финансовые обязательства на очередной финансовый год, включая нератифицированные международные договоры РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах; программа государственных внешних заимствований России и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам на очередной финансовый год, структура внешнего долга РФ по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам в очередном финансовом году; структура государственного внутреннего долга РФ и программа внутренних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для финансирования дефицита федерального бюджета; программа предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год и отчет о предоставлении гарантий за истекший период текущего года; проекты федеральных законов о приостановлении действия или об отмене федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, не предусмотренных федеральным бюджетом на очередной финансовый год.

Вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о налогах и сборах, а также законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ. Кроме названных документов Правительство РФ представляет в Государственную Думу проект федерального закона о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год.

Кроме этого, Правительство РФ представляет в Государственную Думу: оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий год и консолидированного бюджета РФ за отчетный год; программу предоставления средств федерального бюджета на очередной финансовый год на возвратной основе по каждому виду расходов и отчет о предоставлении средств на

возвратной основе за отчетный год и истекший период текущего года; поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год; проекты программ предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год и отчет о предоставлении гарантий Правительства РФ за истекший финансовый год; предложения по расходам на содержание Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, в том числе по расходам на содержание военнослужащих и гражданского персонала с указанием их штатной численности.

Центральный банк РФ до 26 августа текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год, предварительно согласованный с Президентом РФ и Правительством РФ.

2. Получив проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, Совет Государственной Думы или, в период парламентских каникул, Председатель Государственной Думы в течение суток направляет его в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям БК РФ.

Одновременно с внесением в Государственную Думу законопроект о федеральном бюджете на очередной финансовый год представляется Президенту РФ.

После рассмотрения указанного законопроекта в комитетах палаты он с замечаниями и предложениями депутатов выносится на *рассмотрение* Государственной Думы, которая рассматривает его в трех чтениях, каждое из которых имеет свой предмет и процедуру.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год согласно Конституции РФ в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. Указанный федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за его одобрение проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения Советом Федерации этого федерального закона обе палаты парламента могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на

очередной финансовый год считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы (ст. 105 Конституции РФ).

Принятый федеральный закон о федеральном бюджете в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. На подписание и обнародование этого закона Президенту РФ отводится 14 дней. Если Президент РФ в течение этого срока отклонил закон, то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают его в установленном Конституцией РФ порядке. Если при повторном рассмотрении закон о бюджете будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию (ст. 107 Конституции РФ).

В случае непринятия федерального закона о федеральном бюджете до начала очередного финансового года БК РФ предусматривает возможность временного управления бюджетом (ст. 190).

3. *Исполнение федерального бюджета* — это важнейший этап бюджетного процесса, представляющий собой действия по мобилизации и использованию бюджетных средств, а также по финансированию источников дефицита бюджета. Исполнение федерального бюджета осуществляют федеральные органы исполнительной власти, финансовые и налоговые органы, кредитные учреждения, юридические и физические лица — плательщики налогов в федеральный бюджет, главные распорядители (распорядители) средств федерального бюджета, главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета, получатели бюджетных средств федерального бюджета.

Исполнение федерального бюджета по расходам означает обеспечение финансирования мероприятий, предусмотренных росписью расходов, и имеет ряд этапов: утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей бюджетных средств; принятие бюджетных обязательств бюджетополучателями; утверждение и выверка исполнения бюджетных обязательств; расходы и платежи по реализованным бюджетным обязательствам лиц.

Исполнение федерального бюджета по доходам включает: перечисление и зачисление доходов федерального бюджета на единый счет Федерального казначейства; распределение в соответствии с утвержденным федеральным бюджетом федеральных

регулирующих налогов; возврат излишне уплаченных сумм доходов; учет доходов федерального бюджета и отчетность о доходах федерального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией.

4. *Отчет об исполнении федерального бюджета* осуществляется на основании единой методологии, устанавливаемой Правительством РФ. Правительство РФ предоставляет ежеквартальные и годовые отчеты об исполнении федерального бюджета в Федеральное Собрание РФ и Счетную палату РФ. Отчет об исполнении федерального бюджета утверждается (или отклоняется) Федеральным Собранием РФ. Утвержденный отчет об исполнении федерального бюджета подлежит опубликованию.

§ 4. Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации

Бюджетный процесс на уровне субъекта РФ — это регламентированная нормами процессуального бюджетного права деятельность субъекта РФ по составлению, рассмотрению и утверждению бюджета субъекта РФ, его исполнению, а также составлению и утверждению отчета о его исполнении.

Бюджетный процесс на уровне субъектов РФ осуществляется по принципам и стадиям, присущим бюджетным процессам других уровней: 1) составление проекта бюджета; 2) рассмотрение проекта бюджета, утверждение бюджета; 3) исполнение бюджета; 4) составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

Детальное регулирование бюджетного процесса на региональном уровне осуществляется нормативными правовыми актами субъекта РФ в соответствии с федеральным законодательством. Законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ разрабатывает на своей территории порядок и условия представления проекта соответствующего бюджета, рассмотрения проекта бюджета, утверждения бюджета, его уточнения в ходе исполнения. Названный порядок закрепляется в законе о бюджетном процессе соответствующего субъекта РФ, нормы которого не должны противоречить федеральным нормативным финансово-правовым актам (например, Закон г. Москвы «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Закон Тульской области от 7 июня 2004 г. № 449-0 «О бюджетном процессе в Тульской области» и др.).

1. *Составление проекта бюджета.* Составлению проекта бюджета субъекта РФ предшествует разработка прогнозов, планов развития и целевых программ соответствующего региона.

На основании этих расчетов исполнительный орган государственной власти составляет проект бюджета субъекта РФ и вносит его на рассмотрение соответствующего представительного органа власти. Конкретные сроки внесения проекта бюджета устанавливаются представительным органом власти субъекта РФ самостоятельно. Правительство РФ до начала очередного финансового года доводит до законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на следующий год. Министерство финансов РФ организует работу по доведению до законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ инструктивных писем об особенностях составления расчетов к проектам бюджетов на следующий финансовый год. Федеральные органы власти устанавливают единые для всех территорий нормативы отчислений от регулирующих налогов и объемы финансовой помощи по каждому нуждающемуся субъекту РФ. В свою очередь, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ предоставляют федеральным исполнительным органам государственной власти отчеты об исполнении бюджетов за прошлый финансовый год, а также утвержденные бюджеты на текущий финансовый год. Исполнительный орган государственной власти субъекта РФ вправе вносить свои предложения по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим органом государственной власти показателей. В случае несбалансированности доходов и минимально необходимых расходов бюджетов субъектов РФ исполнительный орган государственной власти предоставляет в федеральный орган исполнительной власти необходимые расчеты для обоснования размеров финансовой помощи.

Рассмотрение этих предложений первоначально производится в соответствующем исполнительном органе государственной власти. В случае их полного или частичного отклонения федеральный орган исполнительной власти обязан совместно с заинтересованным органом исполнительной власти субъекта РФ составить протокол об имеющихся разногласиях. Для их рассмотрения законодательные (представительные) органы государственной власти на паритетных началах образуют согласительную комиссию. Результаты работы согласительной комиссии доводятся до сведения законодательных (представительных) органов государственной власти всех уровней.

Окончательное решение принимается федеральным законодательным (представительным) органом государственной власти.

Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ доводят до органов местного самоуправления соответствующие указания по разработке проектов бюджетов.

2. *Стадия рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов РФ* в различных регионах осуществляется различно. Единым правилом является постатейное рассмотрение проекта бюджета законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Как правило, предварительное рассмотрение проекта закона о бюджете субъекта РФ проходит в комитетах законодательного (представительного) органа государственной власти региона. Для более тщательного предварительного обсуждения законопроекта о бюджете комитеты могут проводить открытые депутатские слушания. Затем комитет по бюджетным вопросам в установленный региональным бюджетным законодательством срок анализирует и обобщает заключения комитетов и выводы депутатских слушаний и готовит сводное заключение по проекту закона о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год. Сводное заключение направляется исполнительному органу государственной власти субъекта РФ в целях доработки указанного законопроекта с учетом предложенных замечаний. Срок его доработки устанавливается бюджетным законодательством субъекта РФ. Уточненный проект закона о бюджете вносится на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, который в установленный срок его рассматривает и принимает постановление о принятии проекта закона о бюджете за основу либо о его отклонении.

Процедура рассмотрения проекта закона о бюджете в субъектах РФ регламентирована по-разному. Например, ст. 14 Закона Алтайского края от 11 января 2005 г. № 98-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» допускает рассмотрение проекта закона о краевом бюджете в двух чтениях; ст. 20—22 Закона Тульской области «О бюджетном процессе в Тульской области» предписывают Тульской областной Думе рассматривать проект бюджета в трех чтениях.

В случае непринятия закона о бюджете субъекта РФ на следующий год до начала нового финансового года законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимает постановление, предоставляющее право исполнительному органу государственной власти осуществлять

бюджетное финансирование на определенный срок в размере 1/12 объема расходов предыдущего года.

3. *Исполнение бюджета субъекта РФ* относится к компетенции исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Непосредственное исполнение бюджета осуществляется финансовыми органами на основе годовой (с поквартальным распределением) росписи доходов и расходов бюджета, составляемой в соответствии с поквартальным распределением доходов и расходов этого бюджета.

По общему правилу, установленному ст. 215¹ БК РФ, кассовое исполнение региональных бюджетов осуществляется Федеральным казначейством. Вместе с тем ч. 5 названной статьи допускает передачу органами Федерального казначейства полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, исполнительным органам государственной власти субъекта РФ. Передача названных полномочий осуществляется при условии их финансового обеспечения за счет собственных доходов регионального бюджета и наличия в собственности субъекта РФ имущества, необходимого для осуществления принимаемых функций.

Исполнение бюджета субъекта РФ начинается 1 января и заканчивается 31 декабря года, на который этот бюджет утвержден. Порядок совершения заключительных операций по бюджету устанавливается финансовым органом соответствующего субъекта РФ по согласованию с территориальным органом Федерального казначейства и территориальным органом Центрального банка РФ.

4. *Отчет об исполнении бюджета субъекта РФ* готовит исполнительный орган государственной власти, ответственный за исполнение бюджета. Отчет составляется на основании отчетов главных распорядителей бюджетных средств с обязательным соблюдением требований бюджетной классификации. Как правило, в годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ включаются также определенные документы и справочно-информационные материалы: сведения о займах (ссудах), выданных из бюджета субъекта РФ, о выданных гарантиях и поручительствах по кредитам кредитных организаций; справка об использовании внутренних и внешних заимствований по каждому виду заимствования, условиях заимствования и сроках возврата; реестр внутреннего и внешнего долга субъекта РФ и т. п. Например, ст. 71 Закона г. Москвы «О бюджетном уст-

ройстве и бюджетном процессе в городе Москве» устанавливает, что одновременно с проектом закона г. Москвы об исполнении бюджета города в Московскую городскую Думу представляются: сведения об исполнении консолидированного бюджета г. Москвы за прошедший год; отчет о ходе выполнения городских целевых программ; отчет о расходовании средств резервного фонда Правительства г. Москвы; отчет о предоставлении и погашении бюджетных кредитов.

Отчет об исполнении бюджета представляется соответствующему законодательному (представительному) органу государственной власти для рассмотрения. В большинстве субъектов РФ действует правило об одновременном представлении отчета и в финансово-контрольный орган (контрольную, счетную палату и т. п.) региона. По результатам рассмотрения законодательный (представительный) орган государственной власти принимает решение в форме закона об утверждении отчета. Утвержденный отчет об исполнении бюджета субъекта РФ или решение о его отклонении подлежат обязательному опубликованию в соответствующих официальных средствах массовой информации.

При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в исполнительном органе государственной власти субъекта РФ может назначаться *внутренний аудит отчета об исполнении бюджета*, осуществляемый органами Минфина России согласно заключенным соглашениям между исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и Минфином России.

Законодательный (представительный) орган государственной власти принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения аудиторского заключения соответствующего контрольно-счетного органа. Если в ходе внешнего аудита бюджета будет выявлено несоответствие его исполнения утвержденному, росписи доходов и расходов бюджета, бюджетным ассигнованиям, при условии, если не вводился режим сокращения расходов, соответствующий законодательный (представительный) орган имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета. В этом случае исполнительный орган государственной власти имеет право обратиться в прокуратуру для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц. Если законодательство субъектов РФ предусматривает ответственность исполнительного органа государственной власти перед законодательным (представительным) органом государственной власти (досрочное прекращение полномочий, выражение недоверия и др.), то последний вправе

возбудить процедуру привлечения к ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц. После утверждения отчетов об исполнении бюджетов исполнительные органы государственной власти публикуют их в средствах массовой информации.

§ 5. Бюджетный процесс в муниципальных образованиях

Бюджетный процесс в муниципальных образованиях осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с БК РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», бюджетным законодательством субъекта РФ и правовыми актами муниципального образования.

Бюджетный процесс в муниципальном образовании охватывает следующие стадии в отношении местного бюджета: 1) составление проекта бюджета; 2) рассмотрение проекта бюджета, утверждение бюджета; 3) исполнение бюджета; 4) составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

На муниципальном уровне бюджетный процесс осуществляется на основе принципов, присущих как бюджетному процессу всего государства, так и только бюджетной деятельности муниципальных образований. Особенностью бюджетного процесса местного уровня является наличие принципа необходимости учета местных особенностей и традиций.

1. Началом бюджетного процесса местного уровня является *разработка проекта бюджета*, осуществляемая на основе плана экономического и социального развития территории муниципального образования. Местная администрация вносит проекты плана и программ развития территории на утверждение представительного органа. На этой стадии органы местного самоуправления руководствуются также ежегодными постановлениями Правительства РФ о порядке разработки планов социально-экономического развития.

Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством должны исходя из необходимости утверждения местных бюджетов до начала нового финансового года довести до органов местного самоуправления указания по разработке проектов бюджетов, в том числе социальные финансовые нормы и нормативы или их изменения. Важнейшей задачей на данном этапе является взаимоувязка потребностей муниципального образования (затрат) с доходами бюджета. В случае несбалансированности доходов и минималь-

но необходимых расходов бюджета местная администрация представляет в исполнительный орган государственной власти субъекта РФ расчеты по обоснованию размеров необходимых отчислений от регулирующих источников доходов, выделения дотаций, субвенций, перечня доходных источников, подлежащих передаче из вышестоящих бюджетов для покрытия расходов, связанных с решением государственных органов о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, а также данные об изменении состава объектов бюджетного финансирования.

2. После получения утвержденных нормативов отчислений местная администрация окончательно составляет проект местного бюджета и вносит его *для рассмотрения и утверждения* в представительный орган местного самоуправления. Стадия рассмотрения проекта местного бюджета осуществляется, как правило, по упрощенной процедуре, т. е. в одном чтении. Принятый бюджет оформляется решением представительного органа местного самоуправления и подлежит опубликованию.

3. *Исполнение местного бюджета* относится к функциям администрации муниципального образования. В крупных городах в составе местной администрации выделяются финансовые отделы, осуществляющие исполнение местного бюджета. Кассовое исполнение бюджета муниципального образования осуществляется Федеральным казначейством.

4. *Отчет об исполнении местного бюджета* составляется по итогам бюджетного года местной администрацией и представляется для утверждения представительному органу местного самоуправления. Рассмотрев отчет об исполнении бюджета, представительный орган местного самоуправления принимает решение либо о принятии отчета, либо о его отклонении.

Принятый отчет, равно как и мотивы его отклонения, подлежит обнародованию в установленном в данном муниципальном образовании порядке.

§ 6. Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях при введении на их территории временной финансовой администрации

На территориях, где введена временная финансовая администрация, бюджетный процесс приобретает особенности, проявляющиеся в порядке составления, утверждения и исполнения

бюджета, а также при осуществлении контроля за его исполнением.

В регионах или муниципальных образованиях, находящихся в режиме временного финансового управления, субъектами бюджетного процесса выступают временная финансовая администрация, глава временной финансовой администрации, представительные и исполнительные органы государственной власти (органы местного самоуправления), финансовые органы, органы финансового контроля, бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств соответствующего территориального субъекта, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов. В определенных ситуациях участником бюджетного процесса муниципального уровня может быть законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, а участником бюджетного процесса регионального уровня — Государственная Дума РФ.

Специфика составления и утверждения бюджета субъекта РФ или муниципального образования в условиях введения временной финансовой администрации установлена ст. 168⁵ БК РФ.

Бюджетный процесс в таком территориальном образовании начинается после утверждения арбитражным судом плана восстановления платежеспособности субъекта РФ или муниципального образования соответственно. В целях приведения закона (решения) о бюджете в соответствие с планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) временная финансовая администрация в течение 15 дней разрабатывает проект закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на текущий финансовый год.

Данный проект рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ (представительным органом муниципального образования) во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его представления временной финансовой администрацией.

Бюджетное законодательство запрещает высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ (местной администрации) вносить проект закона субъекта РФ о бюджете (решения представительного органа муниципального образования о местном бюджете) на очередной финансовый год, а также

рассматривать, принимать и вводить в действие названный закон (решение) с момента внесения ходатайства о возбуждении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ и до принятия Высшим Арбитражным Судом РФ (арбитражным судом) решения об отказе введения временной финансовой администрации либо решения об утверждении плана восстановления платежеспособности территориального субъекта.

Разрабатывает проект закона (решения) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на очередной финансовый год либо поправки к нему временная финансовая администрация. Проект должен соответствовать плану восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования). Подготовленный проект временная финансовая администрация представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (представительный орган муниципального образования) в срок, который установлен планом восстановления платежеспособности территориального субъекта.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (представительный орган муниципального образования) рассматривает представленный временной финансовой администрацией проект закона (решения) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на очередной финансовый год в течение одного месяца.

В условиях введения режима временной финансовой администрации самостоятельным участником бюджетного процесса выступает глава временной финансовой администрации, который:

участвует в заседаниях органа законодательной (представительной) власти субъекта РФ (представительного органа муниципального образования) при рассмотрении проектов законов (решений) о бюджете или о внесении изменений в закон (решение) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) с правом совещательного голоса;

имеет право выступать с заключением по всем вопросам, ставящимся на голосование;

дает заключение на проект закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год или проект закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год. Согласно п. 4 ст. 168⁵ БК РФ при рассмотрении

проекта закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год или проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (представительный орган муниципального образования) не вправе принимать поправки без положительного заключения главы временной финансовой администрации.

Особенности бюджетного процесса в условиях режима временной финансовой администрации заключаются в возможности при наличии определенных условий замещения представительного органа местного самоуправления законодательным (представительным) органом субъекта РФ, законодательного (представительного) органа субъекта РФ Государственной Думой РФ. Пункт 5 ст. 168¹ БК РФ называет следующие условия: непринятие представительным органом государственной власти субъекта РФ или местного самоуправления в течение одного месяца со дня внесения временной финансовой администрацией проекта закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год или проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год; принятие представительным органом государственной власти субъекта РФ или муниципального образования проекта закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год или проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год без положительного заключения главы временной финансовой администрации.

Финансовый контроль за исполнением бюджета субъекта РФ (местного бюджета), включая контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также получателями государственных (муниципальных) гарантий осуществляет временная финансовая администрация.

§ 7. Бюджетная классификация Российской Федерации

Бюджетная классификация является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ.

Правовое регулирование бюджетной классификации осуществляется гл. 4 БК РФ, которая с 1 января 2008 г. действует в новой редакции. Одной из основных новаций названной главы является установление основных принципов и структуры бюджетной классификации Российской Федерации. В новом правовом регулировании бюджетная классификация Российской Федерации максимально приближена к требованиям международных стандартов.

Федеративное устройство государства в бюджетных отношениях проявляется как исключительная компетенция Российской Федерации по установлению единой бюджетной классификации с возможностью в границах закона ее дальнейшей конкретизации на территориальных уровнях. Органы государственной власти и органы местного самоуправления имеют существенные полномочия в сфере детализации бюджетной классификации, а также дальнейшей интеграции бюджетной классификации и бюджетного учета.

Глава 4 БК РФ создала законодательные основы для развития управленческого принципа построения бюджетной классификации и ее использования в бюджетном процессе. Управленческий принцип позволяет органам власти в рамках единых кодов бюджетной классификации в наибольшей степени адаптировать ее к специфике составления и исполнения своих бюджетов. В результате этих изменений созданы необходимые условия для расширения самостоятельности и повышения ответственности как органов власти разных уровней, так и главных распорядителей бюджетных средств в сфере бюджетного планирования и управления.

Бюджетная классификация позволяет сохранить единство бюджетной системы и повысить прозрачность бюджетов всех уровней бюджетной системы.

В соответствии с БК РФ принципы назначения, структуры кодов бюджетной классификации Российской Федерации, а также коды составных частей бюджетной классификации Российской Федерации являются едиными для бюджетов бюджетной системы РФ. Определение названных принципов структуры кодов и кодов составных частей бюджетной классификации РФ относится к исключительной компетенции Министерства финансов РФ.

В состав бюджетной классификации РФ включаются:
классификация доходов бюджетов;

- классификация расходов бюджетов;
- классификация источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификация операций публично-правовых образований (классификация операций сектора государственного управления).

Классификация доходов бюджетов состоит из:

- 1) кода главного администратора доходов бюджета;
- 2) кода вида доходов;
- 3) кода подвида доходов;
- 4) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

Перечень и коды главных администраторов доходов, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете.

Классификация доходов бюджетов имеет единые для бюджетов всех уровней группы и подгруппы доходов. Таковыми являются налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные поступления.

Конкретизация норм БК РФ в части детализации бюджетной классификации доходов осуществляется путем утверждения:

Министерством финансов РФ — перечня кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти РФ, Центральный банк РФ, органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения;

финансовым органом субъекта РФ — перечня кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти субъектов РФ, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения;

финансовым органом муниципального образования — перечня кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы местного самоуправления и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

Классификация расходов бюджетов представляет собой группировку расходов бюджетов всех уровней и отражает направление бюджетных средств на выполнение единицами сек-

юра государственного управления и местного самоуправления основных функций, решение социально-экономических задач.

Классификация расходов бюджетов состоит из трех составных частей:

- 1) кода главного распорядителя бюджетных средств;
- 2) кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;
- 3) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Бюджет каждого уровня обязательно включает следующие единые разделы и подразделы классификации расходов бюджетов: общегосударственные вопросы; национальная оборона; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; национальная экономика; жилищно-коммунальное хозяйство; охрана окружающей среды; образование; культура, кинематография, средства массовой информации; здравоохранение, физическая культура и спорт; социальная политика; межбюджетные трансферты.

БК РФ устанавливает четкие требования к формированию целевых статей и видов расходов бюджетов, которые должны отражать соответствующие расходные обязательства (публичные обязательства, долгосрочные целевые программы, объекты, обособленные функции органов власти и т. д.), обеспечивая тем самым прозрачность и обоснованность бюджетных ассигнований.

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации является группировкой источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов включает:

- 1) код главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов;
- 2) код группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов;
- 3) код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

БК РФ установлены единые для бюджетов всех уровней группы и подгруппы источников финансирования дефицитов бюджетов. Единными группами являются источники внутренне-

го финансирования дефицитов бюджетов, источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Классификация операций сектора государственного управления включает в себя доходы, расходы, поступления нефинансовых активов, выбытие нефинансовых активов, поступление финансовых активов, выбытие финансовых активов, увеличение обязательств, уменьшение обязательств. Названные группы и статьи операций сектора государственного управления едины для бюджетов всех уровней. Дальнейшая детализация данного вида бюджетной классификации осуществляется Министерством финансов РФ. Порядок применения классификации операций сектора государственного управления также устанавливается Министерством финансов РФ.

Перечни и коды целевых статей и видов расходов бюджетов утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо в случаях, установленных БК РФ, — сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета. При этом целевые статьи и виды расходов бюджетов формируются в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов. Перечень статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов также утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете при утверждении источников финансирования дефицита бюджета. Таким образом, уже на первых стадиях бюджетного процесса (составления и рассмотрения проектов бюджетов) органы государственной власти и органы местного самоуправления имеют возможность адаптации бюджетной классификации к специфике и потребностям каждого бюджета.

Основные положения, касающиеся определения источников формирования бюджетов (доходов) и покрытия возможного дефицита, направлений распределения бюджетов (расходов), определения операций сектора государственного управления, закреплены в БК РФ. Непосредственно БК РФ установлены единые для бюджетов бюджетной системы РФ позиции двух первых уровней каждого вида бюджетной классификации, а именно:

группа — подгруппа (классификации доходов бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов);

раздел — подраздел (классификации расходов бюджетов);

группа — статья (классификации операций публично-правовых образований (или классификации операций сектора госу-

дарственного управления)). Министерство финансов РФ имеет право утверждать единые позиции классификации доходов и классификации операций сектора государственного управления на более низких уровнях.

Глава 14. Бюджетно-правовая ответственность

§ 1. Понятие и признаки бюджетно-правовой ответственности

Одной из наиболее важных гарантий реализации должного бюджетного обеспечения, соблюдения прав и свобод человека и гражданина в бюджетной сфере является ответственность за нарушение бюджетного законодательства. С ее помощью решаются задачи строгой регламентации отношений в области публичных доходов или расходов, обеспечения социальной стабильности в бюджетной сфере, охраны общества от нарушений бюджетного законодательства.

До недавнего времени правовые нормы об ответственности в бюджетной сфере не были кодифицированы. Такие нормы содержались в федеральных и региональных законах о бюджете на соответствующий финансовый год, в Законе РФ «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу», Положении о Министерстве финансов РФ и Положении о Федеральном казначействе.

Неуклонный рост правонарушений в сфере образования и расходования бюджетных фондов обусловил включение законодателем в БК РФ охранительных норм, устанавливающих ответственность за нарушение бюджетного законодательства.

Бюджетно-правовая ответственность, являющаяся институтом бюджетного права, выступает одновременно в качестве разновидности финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности.

В Бюджетном кодексе РФ не определяется дефиниция «бюджетно-правовая ответственность». Статья 281 БК РФ дает понятие нарушения бюджетного законодательства: «Неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного настоящим Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного зако-

нодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения».

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства не сводится только к бюджетно-правовой ответственности. В зависимости от возрастания степени общественной опасности оснований «ответственности за нарушения бюджетного законодательства», в ее содержании выделяются «бюджетно-правовая ответственность», «административная ответственность», «уголовная ответственность».

Ответственность за нарушения бюджетного законодательства — это обязанность лица, нарушившего бюджетное законодательство, претерпеть лишения имущественного характера в результате применения к нему государством в лице органов, исполняющих бюджет или ответственных за его исполнение, а также суда соответствующих мер принуждения.

Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит ряд статей, устанавливающих административную ответственность за административные правонарушения в финансовой (бюджетной) сфере. Это ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов», 15.15 «Нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе», 15.16 «Нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами», 15.8 «Нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора (взноса)». Перечисленные статьи корреспондируют со статьями БК РФ (ст. 289—291, 304). Кроме того, ст. 19.7 «Непредставление сведений (информации)» КоАП РФ поглощает ст. 292 «Непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением» и ст. 294 «Несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств» БК РФ. В результате из 18 нарушений бюджетного законодательства, предусмотренных частью четвертой БК РФ (ст. 289—306), остаются 12 видов нарушений бюджетного законодательства, предусмотренных БК РФ (ст. 293, 295—303, 305, 306), но не названных в КоАП РФ. Эти деяния являются бюджетными правонарушениями, за совершение которых БК РФ предусмотрены, помимо штрафа в соответствии с КоАП РФ, иные меры принуждения, в том числе и меры ответственности.

Таким образом, *бюджетно-правовая ответственность — это применение к субъекту бюджетного правонарушения (субъек-*

ту РФ, государственному органу, органу местного самоуправления) мер публичного государственного принуждения, выражающаяся в установлении отрицательных последствий для нарушителя, которые заключаются в наложении на него дополнительных обременительных обязанностей, предусмотренных санкцией нарушенной бюджетно-правовой нормы, в строго определенном для того процессуальном порядке.

В связи с тем, что в настоящее время БК РФ ориентирован на ответственность субъектов РФ, государственных органов, органов местного самоуправления, а ответственность должностных и юридических лиц установлена в КоАП РФ, физических лиц — в УК РФ, субъектами бюджетной ответственности за нарушения в сфере бюджетных отношений являются получатели и главные распорядители и распорядители бюджетных средств. Субъект ответственности является критерием разграничения бюджетной, административной и уголовной ответственности. Непосредственными субъектами бюджетной публично-правовой ответственности следует считать как территориальный субъект в целом, так и его отдельный орган, посредством которого реализуется бюджетная деятельность государства (муниципального образования).

Бюджетно-правовая ответственность характеризуется следующими признаками:

она наступает за бюджетное правонарушение;

она выражается в применении к правонарушителю санкций бюджетно-правовых норм. Бюджетно-правовые санкции установлены в БК РФ, ежегодно принимаемом законе о федеральном бюджете. Правом применения бюджетно-правовых санкций наделены Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, органы, исполняющие бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;

она влечет для правонарушителя определенные отрицательные последствия имущественного характера. Это обусловлено спецификой бюджетно-правовых санкций, имеющих имущественный характер и, таким образом, воздействующих на экономические интересы правонарушителей. В сфере бюджетной деятельности государство стремится получить возмещение ущерба, причиненного ему бюджетным правонарушением и наказать правонарушителя, но в форме, присущей сфере бюджетно-правового регулирования, т. е. в денежной форме;

она реализуется в специфической процессуальной форме. Так, применение восстановительных бюджетно-правовых санкций в виде пени предусмотрено в рамках бюджетно-процессуального производства, установленного Инструкцией Минфина

России о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства РФ (утв. приказом Минфина России от 26 апреля 2001 г. № 35н);

правонарушитель несет ответственность перед всем обществом как источником публичной власти.

§ 2. Бюджетные правонарушения как основания бюджетно-правовой ответственности

Для применения бюджетно-правовой ответственности необходимы основания. Бюджетно-правовая ответственность наступает за неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного бюджетным законодательством порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, их исполнения и контроля за исполнением. Следовательно, основанием для привлечения к бюджетно-правовой ответственности является бюджетное правонарушение.

Бюджетное правонарушение — это общественно опасное противоправно совершенное деяние, запрещенное бюджетным законодательством РФ под угрозой применения к правонарушителю мер принуждения.

Данное определение содержит следующие наиболее важные признаки бюджетного правонарушения:

противоправность, которая выражается в нарушении бюджетного законодательства. Общественная опасность бюджетного правонарушения заключается в причинении вреда государству, обществу;

виновность — бюджетное правонарушение совершается виновно (умышленно или по неосторожности). Однако следует учитывать, что названный признак не всегда является обязательным при характеристике бюджетного правонарушения. Глава 28 БК РФ не указывает на необходимость установления вины правонарушителя при применении в отношении него мер принуждения. Инструкция о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства РФ вводит бюджетную ответственность субъекта, напрямую не виновного в совершении бюджетного правонарушения. Так, если нарушителем бюджетного законодательства является бюджетное учреждение, субсидиарную ответственность по обязательствам, вытекающим из установленных фактов нарушений бюджетного законодательства, несет главный распорядитель средств федерального бюджета, к

которому применяется мера принуждения в виде изменения (уменьшения), утвержденных на соответствующий финансовый год бюджетных ассигнований на сумму средств, израсходованную не по целевому назначению.

Таким образом, мы можем говорить в определенных случаях об объективном вменении при применении финансовых санкций в рамках бюджетного права;

наказуемость деяния — совершение бюджетного правонарушения влечет для правонарушителя негативные последствия в виде применения бюджетно-правовых санкций.

Для привлечения субъектов бюджетных отношений к бюджетно-правовой ответственности необходимо наличие состава бюджетного правонарушения как частного случая финансового правонарушения.

Бюджетное правонарушение является юридическим фактом, который влечет возникновение охранительных правоотношений. По своей структуре бюджетное правонарушение представляет сложное образование. Состав бюджетного правонарушения как правовая категория и раскрывает эту сложную структуру. Напомним, что полный состав финансового правонарушения конструируется по схеме: объект, объективная сторона, субъективная сторона и субъект. К элементам же состава бюджетного правонарушения, совокупность которых позволяет привлечь правонарушителя к ответственности, относятся объект, объективная сторона и субъект.

Объект бюджетных правонарушений составляют общественные отношения, складывающиеся по поводу составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, их исполнения и контроля за исполнением бюджетов.

К *объективной стороне* относятся вред, причиненный правонарушением, противоправность поведения правонарушителя и причинная связь между его поведением и вредом. Объективная сторона бюджетного правонарушения заключается в совершении противоправных действий (бездействия), перечень которых дан в ст. 283 БК РФ, а также в иных его нормах и федеральных законах. Как правило, отдельные указания на противоправные деяния в бюджетной сфере содержатся в ежегодно принимаемых законах о федеральном бюджете.

Субъектами бюджетных правонарушений являются территориальные субъекты бюджетного права, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ответственность юридических и физических (должностных) лиц за нарушения бюджетного законодательства установлена в

КоАП РФ и УК РФ, на что имеются соответствующие ссылки в БК РФ.

Субъективная сторона бюджетных правонарушений характеризует психическое отношение субъекта к противоправным действиям (бездействию) и их последствиям. В бюджетном праве имеет место как виновная, так и «безвиновная» (на основании объективного вменения) ответственность.

Как выше отмечалось, бюджетное законодательство не содержит прямых указаний на виновность правонарушителя. Бюджетно-правовая ответственность может иметь место при отсутствии субъективной стороны состава бюджетного правонарушения. В этих случаях перед нами, условно выражаясь, «ограниченный состав», который иногда оказывается достаточным основанием бюджетно-правовой ответственности. В этом случае нет «полноценного» состава правонарушения, однако бюджетно-правовая ответственность все же наступает. В подобных ситуациях правильнее говорить не об ответственности, а об обязанности возместить вред.

В Бюджетном кодексе РФ содержится порядка 40 составов бюджетных правонарушений. В ст. 283 БК РФ, названной «Основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации», перечислены следующие виды бюджетных правонарушений: 1) неисполнение закона (решения) о бюджете; 2) нецелевое использование бюджетных средств; 3) неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств; 4) неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств; 5) несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств; 6) несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств; 7) несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета; 8) несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях; 9) несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств; 10) несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете; 11), 12) несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи; 13), 14), 15) несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему РФ; 16), 17) несвоевременное исполнение платежных документов на пе-

речисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов; 18), 19) несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов; 20) отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных БК РФ; 21), 22) несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам; 23) финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись; 24) финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись и утвержденные лимиты бюджетных обязательств; 25), 26) несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг; 27), 28), 29) несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных БК РФ; 30) открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации¹; несоблюдение главным распорядителем средств федерального бюджета, представлявшим в суде интересы Российской Федерации, срока направления в Минфин России информации о рассмотрении дела в судах, установленного п. 2 ст. 242² БК РФ; несвоевременное или неполное исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации. В этой же статье указано на возможность иных оснований в соответствии с БК РФ и федеральными законами.

Кроме названных, в БК РФ содержатся и другие составы правонарушений: нарушение принципа адресности — ст. 39; отсутствие по истечении двух месяцев после вступления в силу Закона о бюджете оформленных договоров о выделении бюджетных инвестиций, предусматривающих одновременное участие РФ, субъекта РФ или муниципального образования в соб-

¹ Данное основание применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства уточнено согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 БК РФ в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия.

ственности субъекта инвестиций — п. 3 ст. 80; несоблюдение письменной формы государственной или муниципальной гарантии — п. 3 ст. 115; заключение соглашений между Российской Федерацией и ее субъектами, нарушающих принцип равенства субъектов РФ (содержащих нормы, нарушающие единый порядок взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетом субъектов РФ) — ч. 2 ст. 132; блокировка или отмена блокировки расходов без разрешительной подписи министра финансов — ст. 166; несоответствие проекта закона о федеральном бюджете требованиям ст. 192 БК РФ — п. 3 ст. 194.

Классификация бюджетных правонарушений осуществляется по различным основаниям.

Во-первых, в зависимости от стадии бюджетного процесса, на которой совершаются противоправные деяния, бюджетные правонарушения можно классифицировать на четыре группы.

К бюджетным правонарушениям, совершенным на стадии составления проектов бюджетов, относится несвоевременное представление проектов бюджетов;

на стадии рассмотрения и утверждения бюджетов совершается такое бюджетное правонарушение, как несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных БК РФ;

стадия исполнения бюджета более всех остальных подвержена бюджетным посягательствам. На этой стадии совершаются: неисполнение закона (решения) о бюджете; нецелевое использование бюджетных средств; неперечисление бюджетных средств их получателям; неполное перечисление бюджетных средств их получателям; несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям; несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета их получателей; несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета; несвоевременное доведение до получателей уведомлений о бюджетных ассигнованиях; несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств; несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете; несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи; несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему РФ; несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета

бюджета и государственных внебюджетных фондов; отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных БК РФ; несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств; несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам; финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись; финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись и утвержденные лимиты бюджетных обязательств; несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг; открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России;

на стадии подготовки, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов бюджетным правонарушением будет несвоевременное представление отчетов об исполнении бюджетов.

Во-вторых, в зависимости от объекта посягательств бюджетные правонарушения можно классифицировать на следующие шесть групп:

нарушение порядка функционирования бюджетной системы: неисполнение закона (решения) о бюджете;

нарушение законных прав и интересов получателей бюджетных средств: перечисление, неполное, несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям; несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей, несвоевременное доведение до получателей уведомлений о бюджетных ассигнованиях, о лимитах бюджетных обязательств;

нарушение доходной части бюджетов: несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему РФ; несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;

нарушение расходной части бюджетов: финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись; финансирование в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись и утвержденные лимиты бюджетных обязательств; несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг; несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного

или муниципального долга; нецелевое использование бюджетных средств;

нарушение гарантий выполнения бюджетных обязательств: отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных БК РФ; несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;

нарушение порядка составления проектов бюджетов, бюджетных росписей, ведения бюджетной отчетности и счетов: несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов; несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете, уведомлений о бюджетных ассигнованиях, о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи; открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России.

§ 3. Санкции в бюджетном праве

В Бюджетном кодексе РФ не используются термины «санкция», «наказание», а употребляется термин «меры принуждения», что наиболее точно отражает сущность бюджетно-правовой ответственности. Соблюдение норм бюджетного права обеспечивается возможностью государства применять меры принуждения за нарушение обязанностей, предусмотренных бюджетным законодательством.

Бюджетно-правовая ответственность находит выражение в соответствующей части бюджетно-правовой нормы, называемой санкцией. Санкции, применяемые в бюджетном праве, и бюджетная ответственность тесно взаимосвязаны, но не тождественны. Взаимообусловленность санкции и ответственности проявляется в применении бюджетной санкции, поскольку одной из стадий привлечения нарушителя к бюджетной ответственности является взыскание санкции. Бюджетно-правовая ответственность невозможна без взыскания с нарушителя бюджетной санкции, так как бюджетное законодательство не содержит института полного освобождения от ответственности по основаниям малозначительности содеянного, деятельного раскаяния и др.

Бюджетной ответственности свойственна правосоставительная функция, что обуславливает наличие в бюджетном праве санкций, направленных на восстановление нарушенных прав государства. Несмотря на различие в бюджетных санкци-

ях, они имеют общую юридическую природу и характерную особенность, заключающуюся в смене права собственности посредством принудительного применения мер бюджетной ответственности к нарушителям.

Бюджетно-правовые санкции представляют собой меры государственного принуждения, предусмотренные бюджетно-правовыми нормами, возлагающими на правонарушителей обременения в виде предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, блокировки расходов, изъятия бюджетных средств, приостановления операций по счетам в кредитных организациях и иных мер в соответствии с БК РФ и другими федеральными законами.

Согласно Инструкции Минфина России от 26 апреля 2001 г. № 35н о порядке применения органами Федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации и ст. 284 БК РФ совершение бюджетного правонарушения влечет применение органами Федерального казначейства следующих мер принуждения:

а) списание в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению; оформление уведомлений об изменении (уменьшении) бюджетных ассигнований на сумму средств, использованных не по целевому назначению;

б) списание в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет, срок возврата которых истек;

в) списание в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, срок уплаты которых наступил;

г) взыскание в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными на возмездной основе;

д) взыскание в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление и перечисление бюджетных средств;

е) взыскание в установленном порядке штрафов за нецелевое использование средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной и возмездной основах.

Аналогичные полномочия предоставлены органам, исполняющим бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты (ст. 284¹ БК РФ).

Следовательно, бюджетно-правовые санкции представляют собой следующие меры государственного принуждения:

пресекательные меры — приостановление операций по счетам в кредитных организациях — ст. 290 БК РФ, аннулирование государственных или муниципальных гарантий — ст. 300 БК РФ; передача федеральным органом государственной власти исполнения бюджета субъекта РФ под контроль Федерального казначейства за превышение субъектом РФ норматива расходов на обслуживание государственного долга и неспособность самостоятельно осуществлять погашение и обслуживание долговых обязательств — ст. 112 БК РФ);

предупредительные меры (например, предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, сокращение или прекращение всех форм финансовой помощи из соответствующего бюджета — ст. 290 БК РФ);

правовосстановительные меры (например, пеня, выплата компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования — ст. 293 БК РФ, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств: а) используемых не по целевому назначению; б) подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек; а также процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил, — ст. 289—291, 296—299, 302-303 БК РФ).

Санкции бюджетно-правовой нормы включают также *административно-правовую санкцию* в виде штрафа, налагаемого на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений в соответствии с КоАП РФ, а также в ряде случаев уголовно-правовые санкции в виде наказания при наличии состава преступления, предусмотренного УК РФ.

Глава 15. Правовой режим государственных и муниципальных целевых денежных фондов

§ 1. Понятие, виды и правовые основы целевых денежных фондов

Целевые фонды денежных средств играют важную роль в финансовой деятельности государства. Мировая история становления и развития финансовой системы показывает, что целевые денежные фонды возникли намного раньше централи-

зованных, т. е. бюджетов. Первоначально целевые денежные фонды образовывались в качестве внебюджетных и отражались на отдельных специальных счетах в финансово-кредитных учреждениях. Увеличение государственных функций приводило к образованию новых обособленных фондов, предназначенных для денежного обеспечения конкретных мероприятий публичной власти. Изначально внебюджетные денежные фонды носили временный характер: после выполнения государством намеченной функции отпадала необходимость мобилизации денежных средств. Тем самым целевые денежные фонды находились в постоянной динамике, однако суммарное их количество возрастало.

Большое количество разнообразных целевых денежных фондов, а также их финансовая автономность в процессе управления публичными финансами создавали определенные сложности. Доходы одних фондов оказывались недостаточными для финансирования запланированных функций. Другие фонды, напротив, существовали с профицитом. Наличие разрозненных денежных фондов влекло увеличение обслуживаемого персонала, несогласованность их действий и, как следствие, почти полную невозможность осуществления финансового контроля за деятельностью этих структур.

По мере централизации публичной власти в государстве происходит консолидация обособленных денежных фондов в единый централизованный фонд — бюджет. Однако централизация денежных средств влечет и смену правового режима образования и расходования финансов, что оказывается не всегда целесообразным.

Наличие в составе финансовой системы в качестве самостоятельного звена целевых внебюджетных фондов, а также выделение в бюджетной системе целевых бюджетных фондов обусловлены необходимостью эффективного перераспределения публичных финансовых ресурсов. Финансовое обеспечение государственных функций только через бюджет не всегда осуществляется согласно установленным планам, поскольку бюджетные доходы не закрепляются за конкретными расходами. Значение целевых денежных фондов возрастает в условиях нестабильности экономических отношений, низкой собираемости бюджетных доходов, возрастания социальных расходов государства.

Первые целевые денежные фонды в финансовой системе Российского государства появились в 1930-х гг., но особенно быстрое развитие получили в 1990-х гг. Современные целевые

фонды денежных средств несут большую финансовую нагрузку и в рамках государственной финансовой системы консолидируют значительные ресурсы. Например, в 2001 г. совокупные доходы Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования составили 653 млрд руб., что равно половине всего федерального бюджета. В 2003 г. совокупный доход Пенсионного фонда РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования составил 828,2 млрд руб., что составило 34,2% от доходной части федерального бюджета¹.

В финансовых системах субъектов РФ целевые фонды денежных средств также имеют большую финансовую наполняемость. Так, в бюджете г. Москвы на 2003 г. 20% занимали целевые бюджетные фонды.

Целевые бюджетные и внебюджетные фонды входят в финансовые системы в большинстве зарубежных стран. Зарубежный опыт финансовой деятельности показывает, что даже при наличии сильного централизованного бюджета существует необходимость в обособлении части финансовых ресурсов для решения определенных задач. Например, в составе федерального бюджета США целевые бюджетные фонды консолидируют 60% бюджетных доходов. Так, объем доходов инвестиционных внебюджетных фондов равен половине доходов государственного бюджета. Финансовая политика Канады, напротив, нацелена на сокращение обособленных денежных фондов. В настоящее время правовой статус внебюджетного фонда сохранился только у Канадского пенсионного плана на пенсии по выслуге лет. Достаточно долго в Канаде существовали внебюджетный Фонд занятости, Счет фонда иностранной валюты и Счет стабилизации зернового рынка. В 1985 г. по рекомендации Главного аудитора Канады указанные три внебюджетных фонда были реструктурированы в целевые бюджетные счета.

Важная роль, отводимая государством целевым денежным фондам, обусловила реформирование правовой базы их деятельности. В настоящее время основы финансово-правового статуса целевых денежных фондов закрепляются в БК РФ, который включает государственные внебюджетные фонды в со-

¹ См.: Федеральный закон от 31 декабря 2002 г. № 188-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2003 год» // СЗ РФ. 2003. № 1. Ст. 3; Федеральный закон от 31 декабря 2002 г. № 197-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2003 год» // СЗ РФ. 2003. № 1. Ст. 12.

став бюджетной системы. В нем есть отдельная глава, посвященная правовому регулированию внебюджетных фондов, что придает правовому положению фондов законодательную форму, но не свидетельствует о тождестве юридической природы бюджетных отношений и отношений, складывающихся в процессе функционирования внебюджетных фондов.

В финансово-правовой науке принято считать целевые внебюджетные фонды самостоятельным звеном финансовой системы. Внебюджетные фонды органично входят в финансовую систему, являясь самостоятельным звеном. Статья 6 БК РФ обособляет внебюджетный фонд от бюджета, определяя, что «государственный внебюджетный фонд — форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации»; ст. 13 БК РФ также устанавливает обособление внебюджетного фонда от бюджета. Вместе с тем внесенные в БК РФ изменения, вступившие в действие 1 января 2008 г., направлены на усиление связи внебюджетных фондов с бюджетной системой. Так, ст. 129 БК РФ допускает предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Целевые денежные фонды можно представить в нескольких аспектах: экономическом, материальном и юридическом.

В *экономическом аспекте* целевой фонд денежных средств есть один из методов перераспределения национального дохода государством в пользу определенных групп населения.

В *материальном аспекте* целевой фонд денежных средств — это денежные средства государства или муниципальных образований, имеющие целевое назначение, собственные доходные источники и строго обозначенные направления расходов.

В *юридическом аспекте* целевые денежные фонды имеют финансово-правовой статус.

Финансово-правовая характеристика целевого денежного фонда как звена финансовой системы выражается в том, что *по* финансовый план аккумулирования и распределения денежных средств, обособленных от соответствующего бюджета или выделенных в составе бюджета отдельными правовыми нормами, имеющих собственные доходные источники и предназначенных для материального обеспечения строго определенных публичных мероприятий.

Одновременно целевой денежный фонд имеет организационную форму, т. е. представляет государственное или муниципальное учреждение, осуществляющее оперативное распоряже-

ние средствами фонда. Так, Фонд социального страхования РФ является самостоятельным государственным финансово-кредитным учреждением¹; Пенсионный фонд РФ — государственное учреждение, и его территориальные органы образуют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации²; Российский фонд фундаментальных исследований является государственной некоммерческой организацией³.

Таким образом, целевые денежные фонды как финансово-правовая категория представляют звено финансовой или бюджетной системы, а также входят в систему органов, осуществляющих финансовую деятельность государства. Именно как органы государства целевые денежные фонды рассматриваются в НК РФ, который относит их к участникам налоговых правоотношений и наделяет соответствующей компетенцией.

Целевые денежные фонды имеют свои источники формирования — целевые доходы и отчисления. Доходы целевого назначения представляют денежные поступления, цели привлечения которых соответствуют целям создания фонда. Целевая направленность таких доходов объясняется их получением из той отрасли хозяйствования или сферы государственной деятельности, для материального обеспечения которой и предназначен созданный бюджетный фонд. Целевая направленность доходов бюджетных фондов определяется налоговым законодательством или специальными законами.

Денежные фонды могут образовываться за счет целевых отчислений от конкретных видов доходов, которые поступают в бюджет и в определенной доле или процентном соотношении отчисляются в целевой фонд. Особенностью целевых отчислений от бюджетных доходов является их установление не налоговым или иным специальным законодательством, а законом о соответствующем бюджете на очередной финансовый год.

Юридическая сила ежегодных законов о бюджетах не распространяется на введение обязательных платежей, поэтому

¹ См.: Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // САПП РФ. 1992. № 6. Ст. 319.

² См.: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

³ См.: Устав Российского фонда фундаментальных исследований. Утв. постановлением Правительства РФ от 3 марта 2001 г. № 161 // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1035.

собственные доходные источники целевых фондов заранее определяются и вводятся в действие налоговым законодательством или законодательством, содержащим нормы о неналоговых доходах государства. Вместе с тем принимаемые ежегодно законы о бюджетах вправе определять направления расходования привлеченных денежных средств, поэтому отчисления от доходов бюджета, передаваемые целевым денежным фондам, утверждаются в порядке общего бюджетного процесса.

В настоящее время основными методами аккумуляции денежных средств в обособленные фонды являются целевые налоги и сборы, бюджетные отчисления, государственные кредиты, превышение цены на нефть. Внебюджетные фонды имеют право капитализировать доходы путем осуществления предпринимательской деятельности, прибыль от которой инвестируется в деятельность фонда.

Фонды денежных средств имеют следующие юридические особенности.

Во-первых, особое местоположение в финансовой или бюджетной системе государства или муниципальных образований. Внебюджетные целевые фонды образуются за рамками бюджетов и, таким образом, являются самостоятельным звеном финансовой системы РФ, соответствующего субъекта РФ или муниципального образования. Целевые бюджетные фонды образуются в составе федерального бюджета, региональных или муниципальных бюджетов, подчиняются общим принципам бюджетного процесса, но имеют финансовую обособленность.

Во-вторых, целевые денежные фонды представляют собой правовую форму совокупности экономических отношений по поводу образования и распределения финансовых ресурсов определенной территории. Сущность определенной обособленности денежных фондов заключается именно в *соединении* аккумуляющих и распределительных процессов, поскольку финансирование отдельных функций государства (местного самоуправления) не всегда возможно из бюджета как денежного фонда, предназначенного для обеспечения общих потребностей. Учитывая названную специфику бюджета, за целевыми денежными фондами закрепляются строго определенные источники формирования и специально предписанные цели расходования.

Отмеченная юридическая особенность целевых денежных фондов позволяет отграничить их от фондов, создаваемых в составе расходов бюджетов всех уровней. Таковыми в составе расходов федерального бюджета являются, например, Фонд ком-

пенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития, резервные фонды органов исполнительной власти.

В-третьих, целевые денежные фонды всегда имеют определенные цели финансирования, для обеспечения которых они и создавались. Следствием отмеченного признака является наличие в финансово-правовом статусе целевых фондов запрета направлять привлеченные денежные средства на финансирование мероприятий, не предусмотренных целями деятельности фонда. После материального обеспечения запланированных мероприятий целевые фонды действовать прекращают.

В-четвертых, денежные средства, аккумулируемые в целевых фондах, принадлежат на праве собственности соответствующему государственно-территориальному образованию, но передаются в оперативное управление государственному или муниципальному учреждению. Как правило, для оперативного управления целевыми внебюджетными фондами создаются специализированные учреждения (Пенсионный фонд РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и т. д.). Оперативное управление целевыми бюджетными фондами осуществляют государственные или муниципальные учреждения общей компетенции, выполняющие отраслевые функции государства (например, управление Московским городским фондом развития территорий осуществляется Департаментом финансов г. Москвы¹).

В-пятых, целевые бюджетные фонды осуществляют финансовую деятельность на основании смет доходов и расходов, утверждаемых представительным органом власти соответствующего территориального уровня.

В-шестых, особенность финансово-правового статуса целевых денежных фондов проявляется в системе источников их правового регулирования. Основы правового статуса целевых фондов государственного уровня определяются БК РФ, развиваются федеральными законами, но правовой статус всегда конкретизируется ежегодно принимаемыми законами о федеральном или региональных бюджетах. Более того, правовую базу внебюджетных целевых фондов дополняют положения об этих фондах. Финансово-правовой статус муниципальных денежных фондов определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления», разви-

¹ См.: Закон г. Москвы от 23 ноября 2001 г. № 60 «О бюджете города Москвы на 2002 год».

вается законодательством субъектов РФ и конкретизируется правовыми актами органов местного самоуправления.

Юридические признаки целевых бюджетных фондов свидетельствуют об их относительной обособленности в составе финансовой системы. Вместе с тем они имеют достаточно *общих признаков*, объединяющих их с другими звеньями финансовой системы государства или муниципального образования.

Первым общим правовым признаком целевых денежных фондов и иных фондов денежных средств, функционирующих в процессе публичной финансовой деятельности, является принадлежность их на праве собственности Российской Федерации в целом, субъектам РФ или муниципальным образованиям. Подтверждение названного признака содержится в ст. 214 ГК РФ, которая включает целевые денежные фонды наряду с иными денежными фондами в состав государственной казны.

Включенность целевых денежных фондов в состав единой финансовой системы обуславливает наличие *второго* общего признака, выражающегося в законодательно определенных источниках государственных доходов и направлениях расходов. Обособленные целевые фонды, как и бюджеты, могут формироваться только из числа доходных источников, имеющих легитимное закрепление. Расходы целевых денежных фондов, равно как и расходы бюджетов, в совокупности образуют систему расходов государства и могут направляться исключительно на обеспечение целей и задач публичной власти.

Третьим признаком, объединяющим целевые денежные фонды с иными звеньями финансовой системы, следует считать подконтрольность финансовой деятельности специализированным органам государства, образующим систему органов финансового контроля. Так, контроль за аккумулярованием денежных средств как во внебюджетные фонды, так и в бюджетную систему осуществляют налоговые органы; деятельность целевых денежных фондов имеет право контролировать Счетная палата РФ; кассовое исполнение бюджетов всех уровней и бюджетов внебюджетных фондов осуществляют органы Федерального казначейства и т. д.

Наиболее тесно целевые денежные фонды взаимодействуют с бюджетной системой. Например, средства Пенсионного фонда РФ первоначально зачисляются в качестве доходных источников в федеральный бюджет и затем перечисляются в Пенсионный фонд РФ на целевое финансирование выплат государственных пенсий и пособий. Формирование части доходов фондов обязательного медицинского страхования происходит

за счет средств бюджетов субъектов РФ, перечисляющих страховые взносы за неработающее население. Целевые бюджетные фонды формируются и распределяются согласно общим принципам бюджетного процесса. В соответствии с БК РФ составление, рассмотрение, принятие, исполнение и контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов подчиняются общим условиям организации бюджетной системы РФ. Внебюджетные фонды могут привлекать дополнительные денежные средства из бюджетной системы, получая дотации, субвенции или субсидии, а также бюджетные ссуды. Одновременно средства внебюджетных фондов могут выступать источниками покрытия бюджетного дефицита посредством кредитования. Полученная в результате финансовой деятельности прибыль внебюджетных фондов может быть направлена на приобретение государственных ценных бумаг.

Видовое множество целевых денежных фондов предполагает их классификацию. Одновременно упорядоченное местоположение денежного фонда позволяет правильно установить его правовой статус и юридически грамотно осуществлять финансовую деятельность в сфере целевого аккумулирования и распределения денежных средств. Целевые денежные средства классифицируются по различным основаниям.

По отношению к бюджетной системе выделяют: 1) целевые бюджетные фонды (образуемые в составе соответствующего бюджета и исполняемого в рамках общего бюджетного процесса); 2) целевые внебюджетные фонды (денежные средства, обособленные от бюджета и имеющие специфику в процедурах формирования, исполнения, представления отчетности и финансового контроля).

В зависимости от целевого назначения выделяют: 1) социальные фонды (обособленные денежные средства, предназначенные для аккумулирования и последующего перераспределения между социально незащищенными слоями населения в целях выравнивания уровня жизни. Социальные фонды являются наиболее распространенными и наиболее финансовыми. К их числу, например, относятся: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ); 2) экономические фонды (обособленные денежные средства, аккумулируемые и перераспределяемые для финансирования экономических программ всего государства, отдельного региона или отрасли хозяйства. В качестве примера можно привести фонд поддержки предпринимательства, инве-

стиционные фонды субъектов РФ, фонды развития научно-исследовательских работ и т. д.).

По *территориальному признаку* целевые денежные фонды подразделяют на: 1) федеральные (привлекающие денежные средства и распределяющие их в масштабах всего государства в публичных целях общества); 2) региональные (субъектов РФ) (аккумулирующие и распределяющие денежные средства в пределах территории субъектов РФ для финансирования региональных функций, программ или мероприятий); 3) муниципальные (мобилизующие и распределяющие денежные средства в границах муниципального образования в целях материального обеспечения функций местного самоуправления).

По *юридической природе нормативного акта, послужившего источником образования, выделяют целевые денежные фонды:*

- 1) образованные в силу императивного требования закона;
- 2) образованные на основе подзаконного нормативного акта (указа Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственного нормативного акта и т. д.).

По *критерию срочности* целевые денежные фонды можно подразделить на:

1) имеющие определенный срок действия (как правило, критерий срочности присущ всем целевым денежным фондам: особенно ярко он проявляется в финансово-правовом статусе целевых бюджетных фондов, поскольку они образуются в составе бюджета и, следовательно, действуют, как и бюджет, только один финансовый год; по завершении финансового года бюджетные правоотношения возобновляются, однако правоотношения относительно финансовой деятельности целевого бюджетного фонда в силу различных причин не всегда могут быть продолжены);

2) не имеющие срока действия (такими признаками обычно обладают внебюджетные фонды, поскольку предназначаются для финансирования длительных государственных программ: тем не менее критерий срочности в финансово-правовом статусе внебюджетных фондов подразумевается, так как после завершения государством реализации какой-либо программы либо после устранения причин, препятствующих ее финансированию из бюджета, внебюджетный фонд потеряет свое значение).

Бюджетная деятельность государства и проводимая бюджетная политика оказывают существенное влияние на финансово-правовое положение целевых денежных фондов. В последние годы взятый Президентом РФ курс на укрепление бюджетной системы, особенно федерального бюджета, послужил причиной

консолидации многих внебюджетных фондов в состав федерального бюджета. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» большинство функционировавших фондов были переведены из внебюджетных в статус целевых бюджетных. При консолидации внебюджетные фонды были включены в федеральный бюджет отдельными статьями, т. е. стали формироваться и исполняться по отдельной бюджетной смете. Отдельные фонды были объединены между собой. Например, Фонд социального развития департамента налоговой полиции РФ и Централизованный фонд социального развития Государственной налоговой службы РФ были объединены в Федеральный фонд Министерства РФ по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции РФ (которые впоследствии были упразднены).

В Бюджетном послании Президента РФ на 2001 г. отмечалось, что многочисленные федеральные и региональные целевые фонды являются свидетельством неэффективности бюджетной системы, источником нецелевого использования и коррупции. Учитывая пожелания главы государства, начиная с 2001 г. наметилась тенденция консолидации внебюджетных фондов в федеральный бюджет. Так, согласно Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 год» с 1 января 2001 г. упразднены: Федеральный дорожный фонд, Федеральный экологический фонд, Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, Федеральный фонд Министерства РФ по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции, Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов, Государственный фонд борьбы с преступностью, Фонд контрольно-ревизионных органов Министерства финансов РФ, Фонд по охране озера Байкал, Фонд содействия военной реформе.

В настоящее время БК РФ предусматривает функционирование только социальных внебюджетных фондов, экономические же фонды консолидированы в федеральный бюджет.

§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов.

Резервные фонды

В целях финансирования непредвиденных расходов в расходной части бюджетов бюджетной системы РФ предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти и местных администраций. Соответ-

ственно это резервный фонд Правительства РФ, резервные фонды высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, резервные фонды местных администраций.

Исключение составляют бюджеты государственных внебюджетных фондов, в структуре расходов которых не могут быть образованы резервные фонды.

Правовой основой создания и функционирования резервных фондов является БК РФ (ст. 81, 82, 96^о, 96^{то}), нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований.

Средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Непредвиденными признаются расходные обязательства государства или иного публично-территориального образования, принятие которых не могло быть предусмотрено при утверждении соответствующего бюджета на текущий финансовый год и не может быть отложено до утверждения бюджета на следующий финансовый год.

В целях обеспечения целевого использования средств, направляемых на непредвиденные расходы, БК РФ запрещает создание в расходной части бюджетов бюджетной системы резервных фондов законодательных (представительных) органов и резервных фондов депутатов законодательных (представительных) органов.

Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3% утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов.

Бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства РФ, резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, резервного фонда местной администрации, предусмотренные в составе федерального бюджета, регионального или местного бюджета, используются по решению соответственно Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или местной администрации.

Использование бюджетных ассигнований резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) подлежит финансовому контролю, а отчет об

осуществленных финансовых операциях прилагается к ежеквартальному и годовому отчетам об исполнении соответствующего бюджета.

Особый правовой режим имеет резервный фонд Президента РФ, создание которого предусматривается федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период в размере не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Основное предназначение средств резервного фонда Президента РФ — финансовое обеспечение непредвиденных расходов. Отличительным признаком использования бюджетных ассигнований рассматриваемого резервного фонда является их предоставление на основании указов и распоряжений Президента РФ. Бюджетное законодательство запрещает использовать бюджетные ассигнования резервного фонда Президента РФ на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности главы исполнительной власти РФ.

В целях осуществления нефтегазового трансферта в составе федерального бюджета на основании ст. 96⁹ БК РФ образуется Резервный фонд. Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.

Нормативная величина Резервного фонда устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в абсолютном размере, определенном исходя из 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта.

Резервный фонд формируется за счет: нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины; доходов от управления средствами Резервного фонда.

Средства Резервного фонда могут быть использованы на досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации. Однако такое направление расходования средств должно быть установлено федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В целях обеспечения финансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ в составе федерального бюджета образуется Фонд

национального благосостояния. Правовой режим названного фонда установлен ст. 96¹⁰ БК РФ.

Объем средств федерального бюджета, направляемых в Фонд национального благосостояния, устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Фонд национального благосостояния формируется за счет: нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативную величину; доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов РФ.

Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Центральным банком РФ, а Фонда национального благосостояния — Центральным банком РФ и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Министерством финансов РФ.

Целями управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния являются обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

Вместе с тем БК РФ допускает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде от управления средствами названных фондов, что объясняется целями обеспечения стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

Средства Резервного фонда могут размещаться в иностранную валюту и в отдельные виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте: долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков; долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами; депозиты и остатки на банковских счетах в иностранных банках и кредитных организациях; депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке РФ.

Средства Фонда национального благосостояния также могут размещаться в иностранную валюту и определенные виды финансовых активов: долговые обязательства иностранных госу-

дарств, иностранных государственных агентств и центральных банков; долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами; депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях; депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке РФ; долговые обязательства и акции юридических лиц; паи (доли участия) инвестиционных фондов.

Резервные фонды органов исполнительной власти образуются и в составе бюджетов субъектов РФ. Так, постановлением Правительства Москвы от 6 декабря 2005 г. № 976-ПП утверждено Положение о порядке расходования средств резервного фонда, предусматриваемого в бюджете города Москвы¹.

Резервный фонд формируется в составе бюджета города Москвы на очередной финансовый год для финансирования непредвиденных расходов и мероприятий. Объем резервного фонда на очередной финансовый год определяется законом о бюджете города Москвы на соответствующий финансовый год.

Предложения о выделении средств из резервного фонда вносятся органами исполнительной власти города Москвы Правительству Москвы.

Средства бюджета города Москвы, выделяемые из резервного фонда, подлежат использованию строго по целевому назначению, определенному соответствующим распоряжением Правительства Москвы, и не могут быть направлены на иные цели. Даже при неполном использовании средств, выделенных из резервного фонда, экономия не может быть направлена на другие цели и подлежит возврату в бюджет города Москвы.

Главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств, которым выделены средства резервного фонда, составляют отчет об использовании средств резервного фонда и одновременно с квартальной и годовой отчетностью представляют его в Департамент финансов города Москвы.

Контроль за целевым использованием средств, выделенных из резервного фонда, осуществляют Департамент финансов города Москвы, финансово-казначейские управления административных округов и другие органы, уполномоченные в области осуществления государственного финансового контроля.

Нецелевое использование средств резервного фонда влечет за собой ответственность, установленную законодательством РФ.

¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 71.

§ 3. Правовой режим внебюджетных фондов

Внебюджетные фонды — самостоятельное звено финансовой системы, представляющее обособленные вне бюджетной системы финансовые средства, управляемые органами государственной власти и предназначенные для финансирования социальных конституционных прав граждан.

Внебюджетные фонды концентрируют денежные средства, которые впоследствии перераспределяются в целях реализации конституционных прав граждан на: социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении; социальное обеспечение в случае безработицы. Общественное предназначение внебюджетных фондов позволяет отнести их к специальным гарантиям реализации конституционных прав российских граждан на социальное обеспечение.

Средства внебюджетных фондов федерального уровня находятся в федеральной собственности, средства региональных внебюджетных фондов принадлежат соответствующему субъекту РФ, средства местных внебюджетных фондов находятся в муниципальной собственности. Особенностью финансово-правового статуса внебюджетных фондов является их невхождение в состав бюджетов всех уровней и, как следствие, невозможность изъятия внебюджетных денежных средств в доход бюджета.

В настоящее время правовые основы создания и деятельности внебюджетных фондов определяются БК РФ, в который включена специальная гл. 17 «Бюджеты государственных внебюджетных фондов». Детальное регулирование правового положения внебюджетных фондов осуществляется подзаконными нормативными актами, утверждающими положения о каждом фонде.

Финансово-правовой институт государственных внебюджетных фондов динамично развивался. К сожалению, количественное увеличение внебюджетных фондов, сопровождавшее процесс реформирования российской экономики в 1990-е гг., не всегда означало качественное осуществление финансовой деятельности. Согласно ст. 144 БК РФ современная финансовая система в качестве отдельного элемента включает три государственных внебюджетных фонда: Пенсионный фонд РФ,

Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Кроме этих внебюджетных фондов, в финансовой системе Российской Федерации функционируют и иные внебюджетные фонды, образованные в соответствии с федеральным законодательством или подзаконными нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Финансовые системы субъектов РФ и муниципальных образований могут содержать иные внебюджетные фонды, предусмотренные правовыми актами соответствующего уровня.

Бюджетным кодексом РФ установлены общие принципы правового режима доходов и расходов государственных внебюджетных фондов. Доходы внебюджетных фондов формируются за счет обязательных целевых платежей, установленных налоговым законодательством, привлеченных денежных средств, отчислений от бюджетных доходов. Внебюджетные фонды могут заниматься коммерческой деятельностью, прибыль от которой инвестируется в доход соответствующего фонда. Не исключается поступление денежных средств за счет добровольных взносов физических и юридических лиц. Поскольку обязательные платежи, поступающие в доход внебюджетных фондов, регулируются налоговым законодательством, сбор этих платежей и контроль за их поступлением осуществляет Федеральная налоговая служба и подразделения самих государственных внебюджетных фондов (отделения Фонда социального страхования РФ, Пенсионного фонда РФ и др.).

Денежные средства государственных внебюджетных фондов предназначены исключительно для целевого расходования на мероприятия, определенные законодательством РФ или субъекта РФ. Цели направления внебюджетных расходов отражаются в названии самого фонда. Материальное содержание расходов внебюджетных фондов определяется бюджетом внебюджетного фонда. Использование внебюджетных денежных средств на цели, не указанные в расходных статьях его бюджета, образует состав бюджетного правонарушения и влечет применение соответствующих мер государственного принуждения.

Внебюджетные фонды осуществляют свою финансовую деятельность на основе бюджета, утверждаемого отдельно для каждого фонда. Совокупность финансовых процедур, посредством реализации которых осуществляется деятельность внебюджетных фондов, во многом совпадает с бюджетным процессом, но имеет и некоторые особенности.

До начала финансового года органы управления каждого внебюджетного фонда составляют проект бюджета соответствующего фонда и направляют его для согласования в Минфин России и Правительство РФ. Затем проект федерального закона о проекте бюджета соответствующего внебюджетного фонда представляется на рассмотрение Государственной Думы. Процедура представления этого законопроекта должна осуществляться одновременно с представлением проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Дальнейшее рассмотрение и принятие федеральных законов о бюджетах внебюджетных фондов отнесены к компетенции Федерального Собрания РФ. Указанные федеральные законы рассматриваются и принимаются одновременно с рассмотрением и принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется органами Федерального казначейства Минфина России. Финансовая деятельность внебюджетных фондов, как и процедура исполнения федерального бюджета, подконтрольна законодательным (представительным) и исполнительным органам власти.

По окончании финансового года органом управления внебюджетного фонда составляется отчет об исполнении бюджета фонда и передается Правительству РФ, которое представляет этот отчет в форме федерального закона на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию РФ. Принятый Федеральным Собранием РФ и подписанный Президентом РФ федеральный закон об исполнении бюджета соответствующего внебюджетного фонда подлежит опубликованию.

Бюджетные процедуры относительно территориальных государственных внебюджетных фондов осуществляются в аналогичном порядке с распределением финансовой компетенции между органами законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ.

Пенсионный фонд РФ образован в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации¹.

Пенсионный фонд РФ является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, особенность финансово-правового

¹ См.: Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» // ВВС РСФСР 1992. № 5. Ст. 180.

статуса которого заключается в наличии права выполнять отдельные банковские операции в порядке, установленном законодательством РФ о банках и банковской деятельности.

Основное предназначение Пенсионного фонда РФ заключается в финансовом обеспечении выплат государственных пенсий, пособий по уходу за ребенком старше полутора лет, а также в оказании органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и инвалидам. Для реализации возложенных функций фонд осуществляет:

целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов, а также финансирование расходов, отнесенных к его компетенции;

организацию работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;

капитализацию поступающих денежных средств, а также привлечение в доход фонда добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц;

контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в фонд страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием его средств;

финансирование программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

Денежные средства фонда формируются за счет:

налоговых доходов, распределяемых органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ, от минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 60%;

неналоговых доходов:

страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;

страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации;

недоимок, пеней и штрафов по взносам в Пенсионный фонд РФ;

доходов от размещения средств Пенсионного фонда РФ;

штрафов, санкций, сумм, поступающих в результате возмещения ущерба;

безвозмездных поступлений:

межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых Пенсионному фонду РФ;

безвозмездных поступлений от негосударственных пенсионных фондов;

прочих поступлений.

Расходование денежных средств Пенсионного фонда РФ осуществляется в соответствии с целями его деятельности. Основными статьями расходов фонда являются:

выплата в соответствии с действующим на территории Российской Федерации законодательством, межгосударственными и международными договорами государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы Российской Федерации;

выплата пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет;

оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;

финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда и его органов.

Фонд социального страхования РФ образован в соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» и действует на основании Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации»¹.

Фонд социального страхования РФ, как отмечалось выше, является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ и управляет средствами государственного социального страхования Российской Федерации.

Основными задачами Фонда, для исполнения которых аккумулируются внебюджетные денежные средства, являются:

обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

¹ САПП РФ. 1994. № 8. Ст. 599.

осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость фонда;

разработка предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;

сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

В целях наиболее эффективного управления внебюджетными денежными средствами фонд имеет вертикальную и отраслевую структуру. В Фонд входят региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территориях субъектов РФ, а также центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства.

Денежные средства Фонда образуются за счет:

налоговых доходов:

единого социального налога — по ставке, установленной НК РФ в части, зачисляемой в Фонд социального страхования РФ;

доходов, распределяемых органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ, поступающих от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 5%;

налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 5%;

минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 20%;

единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 5%;

единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 6,4%;

неналоговых доходов:

страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

недоимок, пеней и штрафов по взносам в Фонд социального страхования РФ;

доходов от размещения временно свободных средств Фонда социального страхования РФ;

штрафов, санкций, сумм, поступающих в результате возмещения ущерба;

безвозмездных поступлений:

межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых Фонду социального страхования РФ;

прочих поступлений.

Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью. Финансово-правовой режим денежных средств Фонда заключается в их обособлении от бюджетов соответствующих уровней, других внебюджетных фондов, а также в запрете на их изъятие и перечисление в иные звенья финансовой системы государства.

Денежные средства Фонда направляются на материальное обеспечение социальной функции государства. Основными направлениями расходования средств Фонда являются:

выплата пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

оплата дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им 18 лет; оплата путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации и в санаторно-курортные учреждения в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, аналогичных которым нет в Российской Федерации, а также оплата лечебного (диетического) питания;

частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право снятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

частичная оплата путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан;

частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для учебно-тренировочного процесса);

оплата проезда к месту лечения и обратно;

создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях;

обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда;

финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда) в случаях, установленных законодательством;

проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;

осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами Фонда, включая разъяснительную работу среди населения, поощрение внештатных работников Фонда, активно участвующих в реализации мероприятий по социальному страхованию;

участие в финансировании программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования.

Особенностью финансово-правового режима денежных средств Фонда социального страхования РФ являются императивные требования государства об образовании в структуре Фонда отдельных фондов — фонда развития и резервного фонда.

Фонд развития Фонда социального страхования РФ образуется за счет средств, полученных от взимания пеней и наложения финансовых санкций (в размере 20%). Порядок формирования и расходования средств фонда развития осуществляется в соответствии с положением, утверждаемым Правительством РФ.

Порядок формирования резерва и предоставления из него средств устанавливается Фондом социального страхования РФ самостоятельно и определяется инструкцией о порядке начисления, уплаты, расходования и учета средств государственного социального страхования, утверждаемой Фондом совместно с

соответствующими ведомствами, при участии Центрального банка РФ. Денежные средства из резервного фонда могут выделяться на возмездной и безвозмездной основах.

Распорядителями средств Фонда являются председатель и главный бухгалтер Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях Фонда — управляющий и главный бухгалтер отделения Фонда.

Выплата пособий по социальному страхованию, оплата путевок работникам и членам их семей в санаторно-курортные учреждения, финансирование других мероприятий по социальному страхованию на предприятиях, в организациях, учреждениях и иных хозяйствующих субъектах независимо от форм собственности осуществляются через бухгалтерии работодателей.

Ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования возлагается на администрацию страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера.

Для обеспечения эффективного и своевременного финансового контроля за правильным начислением и своевременной выплатой пособий по социальному страхованию, проведением оздоровительных мероприятий на предприятиях, в организациях, учреждениях и иных хозяйствующих субъектах трудовыми коллективами образуются комиссии по социальному страхованию из представителей администрации и профсоюзов (трудового коллектива) или избираются уполномоченные по социальному страхованию.

Комиссии или уполномоченные по социальному страхованию решают вопросы о расходовании средств социального страхования, предусмотренных на санаторно-курортное лечение и отдых работников и членов их семей, о распределении застрахованным путевок для санаторно-курортного лечения, отдыха, лечебного (диетического) питания, приобретенных за счет средств фонда, рассматривают спорные вопросы по обеспечению пособиями по социальному страхованию.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования создан для выполнения Закона РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»¹ и реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования граждан.

¹ ВВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 902.

Фонд имеет статус самостоятельного государственного некоммерческого финансово-кредитного учреждения, подотчетен Правительству РФ.

Положением о Федеральном фонде обязательного медицинского страхования установлено, что страховые взносы предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности не учитываются в доходах соответствующих бюджетов и направляются на обязательное медицинское страхование граждан сверх ассигнований, утвержденных на здравоохранение.

Основными задачами Фонда являются участие в разработке и осуществлении государственной финансовой политики в области обязательного медицинского страхования, а также разработка и осуществление комплекса мероприятий по обеспечению финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и созданию условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации.

Финансовые средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования образуются за счет:

налоговых доходов:

единого социального налога — по ставке, установленной НК РФ в части, зачисляемой в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

доходов, распределяемых органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы РФ, поступающих от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 0,5%;

налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 0,5%;

минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 2%;

единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 0,5%;

единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 0,2%;

неналоговых доходов:

недоимок, пеней и штрафов по взносам в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

доходов от размещения временно свободных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования; штрафов, санкций, сумм, поступающих в результате возмещения ущерба;

безвозмездных поступлений:

межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых Федеральному фонду обязательного медицинского страхования;

прочих поступлений.

В целях защиты от инфляции временно свободные финансовые средства Фонда используются для размещения банковских депозитов и приобретения высоколиквидных государственных ценных бумаг. Доходы от использования временно свободных финансовых средств Фонда могут быть использованы только на целевое финансирование мероприятий, которые осуществляются в соответствии с его задачами.

Финансовая деятельность Федерального фонда обязательно медицинского страхования подлежит внутреннему контролю со стороны ревизионной комиссии, а также внешнему аудиторскому контролю, осуществляемому не реже одного раза в год. Отчет о результатах аудиторской проверки представляется на рассмотрение Правительства РФ.

Глава 16. Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов

§ 1. Понятие и правовые основы государственных и муниципальных доходов

Для реализации государством своих функций, целей и задач ему объективно необходимо осуществлять два тесно взаимосвязанных процесса: мобилизацию финансовых ресурсов в доход государства и использование этих средств для удовлетворения государственных потребностей. Мобилизация денежных средств и выражается в поднятии государственных доходов, которые являются собственностью Российской Федерации в целом как единого государства, субъектов РФ и муниципальных образований. Каждым из видов доходов распоряжаются соответствующие органы власти или самоуправления.

Государственные доходы представляют собой часть национального дохода страны, обращаемую 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 собой часть национального дохода, служат созданию финансовой основы местного самоуправления и используются для решения вопросов местного значения.

Государственные доходы зачисляются в различные государственные денежные фонды — в бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ, внебюджетные целевые государственные фонды. Муниципальные доходы зачисляются соответственно в местные бюджеты и местные внебюджетные фонды. Действующее законодательство позволяет сделать вывод о единстве государственных и муниципальных доходов, что означает законодательное установление всех видов доходов и использование одних и тех же видов денежных поступлений при формировании как государственных, так и муниципальных доходов.

Аккумулируемые государством финансовые ресурсы относятся к числу централизованных; финансовые ресурсы, остающиеся в распоряжении государственных предприятий, — децентрализованных. Централизованные доходы государства складываются в первую очередь из налоговых поступлений, а также доходов от внешнеэкономической деятельности, платежей населения. Децентрализованные образуются за счет отчислений, фондов и доходов самих предприятий.

В процессе формирования своих доходов государство и муниципальные образования обращают в свою собственность часть чистого дохода, который является главным доходным источником. В условиях кризисных и непредвиденных ситуаций источником государственных доходов может стать ранее накопленное национальное богатство; аккумулярование государственных доходов в этом случае осуществляется через использование переходящих остатков бюджетных средств, направляемых на покрытие расходов, продажу золотого запаса, платную приватизацию и т. п. Для формирования государственных доходов используются и личные доходы граждан, полученные ими от участия в производстве, предпринимательской деятельности, от использования имущества, вложения средств в ценные бумаги и т. п.

Понятие «государственные доходы» употребляется в двух значениях: с одной стороны, это понятие отражает экономиче-

ское содержание, а с другой — материальное, т. е. финансовые ресурсы государства.

Государственные доходы как экономическая категория — часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные денежные поступления в собственность и распоряжение государства в целях создания финансовой базы для выполнения его задач и функций.

Финансовые ресурсы государства складываются из: дохода, создаваемого в государственном и муниципальном секторах хозяйства, в том числе получаемого от государственного и муниципального имущества и угодий; мобилизуемой государством в публичных целях части доходов некоммерческих организаций и части доходов населения.

В условиях рыночной экономики основными методами мобилизации государственных доходов являются: налоговые и другие обязательные платежи, установленные и взимаемые государством; вознаграждения за оказанные государством услуги, включая имущество, перешедшее к государству в порядке наследования или дарения; займы; эмиссии; использование государственной собственности, включая продажу или сдачу в аренду имущества, созданного за счет бюджетных инвестиций; доходы от деятельности государственных организаций.

Объективное существование общественных отношений в сфере мобилизации государством финансовых ресурсов определило наличие института правового регулирования государственных доходов.

Институт правового регулирования государственных доходов — это совокупность правовых норм, регулирующих однородные финансовые отношения, связанные с формированием финансовых ресурсов государства, муниципальных образований, государственных и муниципальных предприятий в целях выполнения функций и задач государства или муниципального образования.

Посредством финансово-правовых институтов обеспечивается формирование государственных и муниципальных доходов и результатом этой деятельности является финансовое обеспечение функций государства или органов местного самоуправления. Нормы, регулирующие отношения по формированию централизованного денежного фонда государства, являются одними из основополагающих в системе финансово-правовых отношений. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими общие вопросы государственных и муниципальных доходов, являются Конституция РФ (ст. 8, 35), НК РФ,

БК РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законодательство субъектов РФ и правовые акты органов местного самоуправления, устанавливающие конкретные виды доходов.

§ 2. Система государственных и муниципальных доходов

Государственные и муниципальные доходы составляют единую систему, состоящую из многообразных видов доходов. Наиболее полно видовое разнообразие государственных и муниципальных доходов проявляется через механизм классификации, в основе которой лежат различные признаки.

По *экономическому признаку* государственные и муниципальные доходы подразделяются на внутренние и внешние. К внутренним доходам относятся национальный доход и национальное богатство, создаваемые внутри страны и используемые государством для выполнения присущих ему функций.

К внешним доходам — национальный доход, а в исключительных случаях — и национальное богатство другой страны, если они заимствуются в форме государственных займов или поступают в виде репарационных платежей.

По *юридическому признаку* государственные и муниципальные доходы подразделяются на налоговые и неналоговые; обязательные и добровольные платежи и поступления.

По *праву собственности* государственные и муниципальные доходы подразделяются на собственные и заемные. Собственными доходами являются различные виды платежей, которые в соответствии с законодательством обращаются в полное владение, пользование и распоряжение Российской Федерации в целом, субъектов РФ или муниципальных образований. К этой группе относятся налоги, сборы, пошлины и другие обязательные платежи, доходы от использования и продажи государственного и муниципального имущества, добровольные поступления и т. п. Заемными доходами являются средства, полученные в результате осуществления государственной или муниципальной кредитной деятельности. В качестве кредитных ресурсов могут выступать денежные средства банков, физических и юридических лиц.

В зависимости *от порядка образования* государственные и муниципальные доходы бывают централизованные и децентрализованные. Централизованными являются доходы, зачисляемые в бюджеты или внебюджетные фонды. Согласно ГК РФ (ст. 214, 215) именно эти доходы представляют собой федераль-

ную государственную казну, государственную казну субъектов РФ и муниципальную казну. К децентрализованным государственным и муниципальным доходам относятся доходы государственных (муниципальных) предприятий, организаций, которые остаются в их непосредственном распоряжении и самостоятельно используются.

Подразделение государственных и муниципальных доходов на централизованные и децентрализованные позволяет рассматривать их в широком и узком аспектах. В широком аспекте государственные (местные) доходы охватывают доходы бюджетной системы и внебюджетных государственных (местных) фондов, а также доходы государственных (муниципальных) предприятий, организаций, остающиеся в их распоряжении. В узком аспекте государственные (местные) доходы включают доходы государственной бюджетной системы и государственных (местных) внебюджетных фондов, т. е. казну государства или муниципального образования.

По *территориальному уровню* доходы подразделяются на федеральные, субъектов РФ, муниципальных образований.

По *методам аккумуляции* государственные и муниципальные доходы подразделяются на обязательные и добровольные. Большая часть доходов поступает в доход государства или муниципальных образований в обязательном порядке (налоги, сборы, пошлины, штрафы, финансовые санкции и т. д.). Добровольным способом привлекаются денежные средства путем проведения лотерей, выпуска акций, пожертвований и т. п.

§ 3. Неналоговые доходы государства и муниципальных образований

Среди государственных и муниципальных доходов определенное место занимают неналоговые доходы.

Неналоговые доходы государства и муниципальных образований — это поступающие в распоряжение государства и муниципальных образований доходы от использования, продажи или иного возмездного отчуждения государственной или муниципальной собственности, от оказания государственными органами или органами местного самоуправления платных услуг, платежи эквивалентного и штрафного характера, доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, а также средства, привлеченные на добровольных началах.

Перечень неналоговых доходов установлен п. 3 ст. 41 БК РФ, является единым и детализируется по уровням бюджет-

ной системы бюджетной классификацией. Согласно действующему законодательству к неналоговым доходам относятся:

доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности: средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях; средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление; плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах; доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, либо дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям; часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей; другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Названные доходы в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг;

средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия. Штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых

в качестве санкций, предусмотренных гл. 16 и 18 части первой НК РФ, зачисляются в соответствующие бюджеты по нормативам и в порядке, которые установлены БК РФ (п. 2 ст. 46);

средства самообложения граждан;

иные неналоговые доходы, например, в доходы бюджетов могут зачисляться безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций, правительств иностранных государств, а также безвозмездные перечисления по взаимным расчетам.

В составе неналоговых доходов значительный удельный вес занимают административные платежи и штрафные санкции. Причина этого — бюджетный дефицит, который вынуждает государственные и муниципальные органы увеличивать доходы бюджетов за счет применения административных мер.

Неналоговые доходы, как и налоговые, устанавливаются законодательными (представительными) органами государственной власти и представительными органами местного самоуправления. Неналоговые доходы могут иметь форму как обязательных, так и добровольных платежей. Так, на добровольных началах размещаются государственные и муниципальные ценные бумаги, привлекается благотворительная помощь и т. д. Значительная часть неналоговых доходов формируется за счет обязательных платежей. В нормативных актах устанавливается и возможность принудительного взыскания определенных платежей в случае их неуплаты. Например, принудительно взыскиваются компенсации за ущерб, причиненный государству или муниципальному образованию. Для неналоговых доходов характерна большая целевая направленность расходования поступивших средств, чем по налоговым платежам, что закреплено в правовых актах по порядку исчисления и взимания каждого платежа.

Неналоговые доходы также отличаются от налоговых субъектным составом, содержанием прав и обязанностей участников финансовых правоотношений, складывающихся в сфере установления, взимания и перечисления в бюджетную систему неналоговых доходов. У неналоговых доходов, как правило, не определяются конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие элементы налогового обложения. Поскольку большинство неналоговых доходов не имеют фискально-систематического характера, они твердо не планируются в доходной части бюджета.

Порядок установления, исчисления и взимания неналоговых доходов регламентируется комплексом нормативных пра-

вовых актов, являющихся источниками не только финансового права. Например, порядок перечисления средств, получаемых в порядке приватизации государственного или муниципального имущества, определяется законодательством РФ о приватизации государственного и муниципального имущества, а взимание отдельных штрафных санкций — административным, гражданским, уголовным, арбитражно-процессуальным, гражданско-процессуальным и уголовно-процессуальным законодательством. Большинство неналоговых доходов образуется в результате гражданско-правовых отношений, но, являясь доходами государства (муниципальных образований), относятся к финансово-правовым категориям. Так, согласно БК РФ, Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» прибыль Центрального банка РФ после формирования резервов и фондов может быть перечислена в доход федерального бюджета. Данные отношения между государством и Центральным банком РФ относятся к финансово-правовым, поскольку складываются в процессе аккумулирования денежных средств в доход государства, и здесь Центральный банк РФ выступает в роли обычного юридического лица, производящего обязательные отчисления в бюджет. Особенностью этих отношений является то, что их объект (50% прибыли банка) образуется в результате гражданско-правовой деятельности Центрального банка РФ. Однако государство, являясь собственником его имущества, вместо налогообложения его деятельности ограничивает банк в праве распоряжения своей прибылью. Таким образом, в финансовых отношениях по формированию неналоговых доходов государства Центральный банк РФ обладает правосубъектностью юридического лица, которая в большей степени определена правом государственной собственности на его имущество. Аналогичным образом определяется и правовое положение свободного остатка прибыли унитарных государственных и муниципальных предприятий, подлежащего перечислению в соответствующий бюджет.

В советское время важным неналоговым источником дохода государства были лотереи. Однако в связи с развитием рыночной экономики государство утратило монопольное право на проведение лотерей. Так, согласно Указу Президента РФ от 19 сентября 1995 г. № 956 «Об особом порядке коммерциализации государственных предприятий спортивных лотерей, находящихся в федеральной собственности, с одновременным преобразованием их в акционерные общества» государственные предприятия спортивных лотерей, находящиеся в федеральной

собственности, преобразованы в открытые акционерные общества. При этом все акции созданных таким образом акционерных обществ подлежат внесению в уставный капитал открытого акционерного общества «Российские лотереи».

В настоящее время правовую основу государственного регулирования отношений, возникающих в области организации и проведения лотерей, составляет Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»¹.

Осуществляемое Российской Федерацией государственное регулирование отношений, возникающих в области организации лотерей и проведения лотерей, включает: выдачу разрешений на проведение международных и всероссийских лотерей и проведение лотерей на территориях нескольких субъектов РФ; ведение единого государственного реестра лотерей и государственного реестра всероссийских лотерей; издание в установленном порядке нормативных правовых актов, регулирующих организацию лотерей и проведение лотерей; контроль за проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей; установление форм и сроков представления отчетности о лотереях; установление обязательных нормативов лотереи; установление порядка налогообложения организаторов лотерей и участников лотерей; установление ответственности за нарушение законодательства РФ в области организации лотерей и проведения лотерей.

В зависимости от организатора лотереи подразделяется на государственную и негосударственную.

Государственная лотерея — лотерея, организатором которой является Российская Федерация или субъект РФ. От имени Российской Федерации организатором государственной лотереи, проводимой на всей российской территории, может быть только федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ. От имени субъекта РФ организатором государственной лотереи, проводимой на территории одного субъекта РФ, может быть только соответствующий уполномоченный орган исполнительной власти региона.

Организатором негосударственной лотереи может быть муниципальное образование или созданное в соответствии с законодательством РФ и имеющее место нахождения в России юридическое лицо. От имени муниципального образования организатором негосударственной лотереи, проводимой на терри-

¹ СЗ РФ. 2003. № 46. Ч. I. Ст. 4434.

тории одного муниципального образования, может быть только уполномоченный орган местного самоуправления.

Федеральным законом «О лотереях» введено ограничение на проведение лотерей в период избирательных кампаний. Так, в период избирательной кампании, кампании проведения референдума не допускается организация лотерей, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов, референдума либо которые иным образом связаны с выборами, референдумом.

Законодательством установлены обязательные требования к финансовым инструментам, используемым при проведении лотерей. Статья 10 Федерального закона «О лотереях» к обязательным нормативам лотереи относит размер призового фонда и размер целевых отчислений от лотереи.

Размер призового фонда лотереи по отношению к выручке от проведения лотереи должен составлять не менее 50%, но не более 80%.

Размер целевых отчислений от лотереи, предусмотренный условиями лотереи, должен составлять не менее 10% выручки от проведения лотереи.

Целевые отчисления от лотереи используются для финансирования социально значимых объектов и мероприятий (в том числе мероприятий, направленных на развитие физической культуры и спорта, образования, здравоохранения, гражданско-патриотического воспитания, науки, культуры, искусства, включая творчество народов РФ, туризма, экологическое развитие Российской Федерации), а также осуществления благотворительной деятельности. Организатор лотереи обязан ежеквартально осуществлять целевые отчисления от лотереи.

Целевые отчисления от всероссийской государственной лотереи зачисляются в доход федерального бюджета. Правительство РФ в проекте федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год предусматривает ассигнования на финансирование социально значимых мероприятий и объектов в объеме, соответствующем сумме целевых отчислений от всероссийской государственной лотереи. Например, в федеральном бюджете 2006 г. целевые отчисления от всероссийской государственной лотереи составили 79 млрд руб.

Целевые отчисления от региональной государственной лотереи зачисляются в доход бюджета соответствующего субъекта РФ. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в проекте закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год предусматривает ассигно-

вания на финансирование социально значимых мероприятий и объектов в объеме, соответствующем сумме целевых отчислений от региональной государственной лотереи.

Как правило, неналоговые доходы зачисляются в соответствующие бюджеты в полном объеме и являются их собственностью.

Существуют некоторые отличительные особенности неналоговых доходов в бюджетах различных уровней. Так, прибыль Центрального банка РФ, а также большая часть поступлений от внешнеэкономической деятельности зачисляются в федеральный бюджет. Административные платежи и штрафные санкции могут зачисляться во все звенья бюджетной системы в зависимости от уровня органа, применяющего эти санкции. Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности, от приватизации государственного и муниципального имущества, от реализации бесхозного и конфискованного имущества, от сдачи в аренду муниципальной собственности и другие доходы зачисляются в соответствующие бюджеты.

Глава 17. Теоретические основы налогового права Российской Федерации

§ 1. Понятие и роль налогов

Налоги — одно из древнейших изобретений человечества. Они появились вместе с государством и использовались им как основной источник средств для содержания органов государственной власти и материального обеспечения функций этих органов. С одной стороны, ни одно государство не может нормально существовать без взимания налогов, с другой стороны, налоги — один из признаков государства.

В настоящее время налог имеет законодательно установленное содержание, основанное на достижениях правовой науки и практики и в значительной степени учитывающее взаимодействие частных и публичных имущественных интересов.

Согласно ст. 8 НК РФ под *налогом* понимается *обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.*

Наличие нормативного определения налога и установление его правовых признаков необходимо всем участникам налоговых правоотношений. Используя положения ст. 8 НК РФ, частные субъекты — налогоплательщики — имеют возможность определять юридическую природу обязательных платежей и тем самым контролировать государство, а в случае необходимости — ограничивать его посягательства на свои денежные средства. Государство создает условия для производительной деятельности отдельных граждан — предпринимателей и коммерческих структур. Оно же через систему налогов и сборов переводит значительную часть прибыли (доходов), полученной гражданами, в государственную собственность и вводит ее тем самым в режим опосредованного достояния народа¹. Органы государственной власти получают право на законно установленных условиях получать в доход казны причитающиеся налоги, а в необходимых случаях — взыскивать их принудительно. Таким образом, регулируя отношения относительно юридической категории «налог», имеющей одинаковое содержание для всех субъектов, налоговое право устанавливает и поддерживает компромисс частных и публичных интересов.

Нормативное определение налога содержит следующие юридические признаки: 1) *обязательность*; 2) *безвозвратность и индивидуальная безвозмездность*; 3) *денежный характер*; 4) *публичное предназначение*.

1. Бесспорным отличительным признаком налогов выступает их *обязательный характер*, означающий юридическую обязанность перед государством. Налог устанавливается государством в одностороннем порядке, без заключения договора с налогоплательщиком и взыскивается в случае уклонения от его уплаты в принудительном порядке. Уплата налогов является важнейшей обязанностью каждого гражданина. Статья 57 Конституции РФ установила обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы. Следовательно, налогоплательщик не имеет права отказаться от выполнения налоговой обязанности. Обязательность уплаты служит одним из главных критериев, отличающих налоги от иных видов доходов бюджетов, установленных ст. 41 БК РФ.

2. Вторым юридическим признаком, вытекающим из нормативного определения налога, является *безвозвратность и индивидуальная безвозмездность*. Законно уплаченные налоговые плате-

¹ См.: Зинченко С. А., Бондарь Н. С. Собственность. Право. Свобода. Ростов н/Д, 1995. С. 135.

жи не возвращаются обратно к налогоплательщику в виде тех же денежных сумм. Согласно действующему законодательству налоги передаются государству в собственность и юридически государство ничем не обязано конкретному гражданину за уплату налогов и не предусматривает никаких личных компенсаций налогоплательщику за перечисленные обязательные платежи. Поэтому выполнение налогоплательщиком обязанности по уплате налогов не порождает у государства встречной обязанности по предоставлению конкретно-определенному лицу каких-либо материальных благ или совершению в его пользу каких-либо действий. Налогоплательщик не имеет прямой личной заинтересованности в уплате налогов, поскольку, добросовестно уплатив налог, он не получает от государства дополнительных субъективных прав. Признак безвозвратности свидетельствует об отсутствии эквивалентного характера в имущественных отношениях, регулируемых налоговым правом.

Вместе с тем налогоплательщик получает от государства публичную пользу, «общее благо», отвечающее его частным интересам. Любой налогоплательщик является частью социума, оформленного в качестве государства. Государство, действуя в интересах всего общества, реализует различные внутренние и внешние функции: социальную, экономическую, политическую, правоохранительную, военную и т. д. Конечный результат деятельности государства распространяется на всех членов общества независимо от тех сумм налогов, которые каждый из них уплачивает. Следовательно, уплата налога дает налогоплательщику право на равный доступ к общественным благам, поскольку государство решает публичные функции одинаково относительно всех граждан.

Возмездный характер налога может проявиться только в процессе распределения публичных денежных средств, т. е. в рамках бюджетных отношений. Налоговое право регулирует отношения по взиманию обязательных платежей, поэтому в рамках налоговых отношений всегда будет преобладать односторонняя имущественная обязанность частного субъекта перед публичным.

3. Налог взимается посредством отчуждения *денежных средств*, принадлежащих налогоплательщику на праве собственности, праве полного хозяйственного ведения или праве оперативного управления. В современных условиях все налоговые платежи уплачиваются только в денежной форме. Отчуждение в пользу государства каких-либо товаров, выполнение работ или

оказание услуг в счет погашения налоговой обязанности не допускается.

Налог уплачивается из денежных средств, принадлежащих налогоплательщику. Уплата налога производится в наличной или безналичной формах в валюте Российской Федерации. В исключительных случаях иностранными организациями, физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации, а также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, обязанность по уплате налога может исполняться в иностранной валюте.

4. И последним юридическим признаком налога является его *публичное предназначение*. С древнейших времен налоги взимаются для финансового обеспечения деятельности государства и его органов. Современные государства для пополнения своей казны используют и другие виды поступлений и платежей. Но на первое место среди них по своему значению и объему выступают налоги. В России налоговые платежи составляют более 80% доходной части федерального бюджета.

Таким образом, *налог — это обязательный, индивидуально безвозмездный и безвозвратный платеж, уплачиваемый организациями и физическими лицами в форме принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.*

Налоги необходимо отличать от сборов, пошлин или взносов. Юридическое содержание налогов и сборов не является тождественным. Одно из существенных различий между ними заключается в признаке возмездности. Налоги взимаются без предоставления налогоплательщику какого-либо встречного личного удовлетворения, т. е. носят безвозмездный характер и не обусловлены обязанностью публичного субъекта оказать плательщику услугу или какое-либо преимущество. В отличие от налогов сборы взимаются в обязательном порядке за оказание частному субъекту определенных услуг.

В настоящее время ст. 8 НК РФ определяет и разграничивает понятия «налог» и «сбор», что является воспроизведением тех признаков этих категорий, которые сформировались в процессе правоприменительной деятельности, определены и разъяснены в постановлениях Конституционного Суда РФ.

Сбор — это 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 органа-

ми и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Законодательно установленное определение сбора показывает, что в его содержании произошло объединение юридических признаков взносов за оказание государством возмездных услуг или совершение определенных действий, т. е. используемое НК РФ понятие сбора включило в себя и понятие пошлины. Однако отнесение пошлины к разновидности сбора не означает ее исключения из системы налогово-правовых категорий.

Согласно ст. 333¹⁶ НК РФ *государственная пошлина — это обязательный и действующий на всей территории Российской Федерации сбор, взимаемый за совершение юридически значимых действий либо выдачу документов уполномоченными на то органами или должностными лицами.*

Основным условием, сопровождающим уплату сбора, и одновременно признаком, отличающим сбор от налога, является совершение в отношении плательщика (как правило, частного субъекта) со стороны государства юридически значимых действий. Под юридически значимыми действиями следует понимать разновидность юридических фактов — закрепленные в гипотезах правовых норм конкретные жизненные обстоятельства, наступление которых влечет юридические последствия в виде возникновения, изменения или прекращения правоотношений. В силу прямого указания ст. 8 НК РФ к юридически значимым действиям также относятся предоставление определенных прав и выдача разрешений (лицензий).

Следовательно, уплата сбора или пошлины всегда сопровождается определенной целью частного субъекта получить возмездную услугу от государства. Данный признак характеризует сборы и пошлины как индивидуальные платежи. Сбор взимается, как правило, за обладание специальным правом (например, сбор за право торговли). Пошлина взимается в качестве материальной компенсации государству за пользование государственным имуществом или выполнение юридически значимых действий в пользу частного субъекта (например, принятие дела к судебному рассмотрению, регистрация актов гражданского состояния, совершение нотариальных действий).

Сборы от налогов отличаются по способам нормативного правового установления. Налоги могут быть установлены только законодательством о налогах и сборах. Установление сборов допускается актами иных отраслей права. Так, ст. 11¹ Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации»

устанавливала сбор за пограничное оформление, правомерность которого была подтверждена Конституционным Судом РФ¹.

Следовательно, налог и сбор имеют как общие, так и отличительные признаки. К общим относятся:

обязательность уплаты налогов и сборов в соответствующие бюджеты или внебюджетные фонды;

адресное поступление в бюджеты или фонды, за которыми они закреплены;

изъятие на основе законодательно закрепленных формы и порядка поступления;

возможность принудительного способа изъятия;

осуществление контроля единой системой налоговых органов.

В то же время, несмотря на некоторые общие признаки, налог и сбор четко отграничиваются друг от друга по следующим юридическим характеристикам.

По значению. Налоговые платежи в современных условиях являются основным источником образования бюджетных доходов. Остальные виды обязательных платежей имеют меньшее значение.

По цели. Цель налогов — удовлетворение публичных потребностей государства или муниципальных образований; цель сборов — удовлетворение только определенных потребностей или затрат государственных (муниципальных) учреждений.

По обстоятельствам. Налоги представляют собой безусловные платежи; сборы уплачиваются в обмен на услугу, предоставляемую плательщику государственным (муниципальным) учреждением, которое реализует государственно-властные полномочия.

По характеру обязанности. Уплата налога является четко установленной Конституцией РФ обязанностью плательщика; сбор характеризуется определенной добровольностью и часто не имеет государственного императива.

По периодичности. Сбор обычно носит разовый характер и его уплата происходит без определенной системы; налогам свойственна определенная периодичность.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П по делу о проверке конституционности ст. 11¹ Закона РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации» в ред. от 19 июля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5339.

Таким образом, в отличие от налогов сборы имеют индивидуальный характер и им всегда присущи строго определенная цель и специальные интересы.

Роль налогов проявляется в их *функциях*. Функции налогов, определяющие их сущность, являются производными от функций финансов и выполняют те же задачи, но в сравнительно более узких рамках.

Исторически первой, наиболее последовательно реализуемой и сегодня функцией налогов выступает *фискальная*. Сущность ее заключается в обеспечении государства или муниципальных образований финансовыми средствами, без которых невозможна их деятельность. Формирование основной массы доходов бюджетной системы на постоянной и централизованной основе способствует развитию государства в качестве крупнейшего экономического субъекта.

Своеобразным дополнением фискальной функции налогов служит *регулирующая функция*, которая затрагивает регулирование производства и регулирование потребления. Данная функция призвана способствовать решению задач налоговой политики государства через налоговый механизм. Посредством регулирующей функции налогов государство способно создавать более или менее благоприятные и конкурентоспособные условия для тех отраслей хозяйства, которые приоритетны (либо, наоборот, нежелательны) на определенном этапе развития экономики.

Налогам присуща и *контрольная функция*, через которую государство осуществляет проверку финансово-хозяйственной деятельности физических и юридических лиц, контролирует источники их доходов и направления расходов, а также обеспечивает «прозрачность» финансовых потоков.

Каждая функция показывает, каким образом реализуется публичное назначение налогов. Следует отметить, что любая функция налогов является экономико-правовой категорией, т. е. опосредуется и экономическими, и правовыми механизмами.

§ 2. Понятие, предмет и методы налогового права. Налоговое право в системе финансового права

Налоговое право является одной из крупнейших подотраслей финансового права. Подобно любой правовой общности налоговое право представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, закрепляющих и регулирующих особый круг общественных отношений. Отношения и общественные

связи, возникающие между частными и публичными субъектами в процессе налоговой деятельности государства и местного самоуправления, носят многоаспектный, комплексный характер и по своему социальному, политическому и правовому содержанию изначально конфликтны. Вместе с тем налоговые отношения исключительно важны для жизнедеятельности всего государства, поэтому должны всесторонне регулироваться правовыми нормами. Одновременно системная организация этих норм, находя свое закрепление в нормативных правовых актах, принимаемых на федеральном и региональном уровнях, образует налоговое право.

Принципиальное значение для выявления круга общественных отношений, составляющих предмет налогового права, имеет ст. 2 НК РФ, которая называется «Отношения, регулируемые законодательством о налогах и сборах». Названная статья не только перечисляет отношения, образующие предмет налогового права, но и определяет сферу действия законодательства о налогах и сборах и тем самым указывает на критерии разграничения налогового и смежных подотраслей и отраслей права. Для определения предмета налогового права ст. 2 использует два критерия: метод правового регулирования и объект правового воздействия с указанием основных групп регулируемых отношений.

Общественные отношения, входящие в сферу регулирования налогового права, можно сгруппировать следующим образом:

отношения по установлению налогов и сборов;

отношения по введению налогов и сборов;

отношения по взиманию налогов;

отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля;

отношения, возникающие в процессе обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц;

отношения, возникающие в процессе привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Установленный ст. 2 НК РФ круг имущественных и процессуальных отношений, образующих предмет налогового права, является исчерпывающим и расширенному толкованию не подлежит.

Таким образом, *предмет налогового права — это совокупность однородных имущественных и связанных с ними неимущественных общественных отношений, складывающихся между государством, налогоплательщиками и иными лицами по поводу уста-*

новления, введения и взимания налогов в доход государства (муниципального образования), осуществления налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Специфика отношений, регулируемых нормами налогового права, состоит в том, что они складываются в особой сфере жизни общества — финансовой деятельности государства и местного самоуправления, направленной на аккумуляцию денежных средств в доход публичных субъектов.

Вторым критерием для определения сущности налогового права служит метод правового регулирования. Способы воздействия обусловлены самой природой финансовой деятельности государства и муниципальных образований (составной частью которой выступают налоговые отношения), ее публичным характером, направленностью на достижение общего интереса.

Методология налогового права обусловлена регулируемыми налоговыми отношениями, которые, в свою очередь, вызваны к жизни необходимостью формирования государственной (муниципальной) собственности в виде централизованных фондов денежных средств. Однако образование публичных денежных фондов осуществляется посредством налогообложения частных субъектов, поэтому и методы налогово-правового воздействия на участников налоговых правоотношений различны: в большинстве случаев проявляется императивность, но в отдельных ситуациях — условная диспозитивность.

Наиболее распространенным методом налогового права в современных условиях является *метод властных предписаний* (императивный, командно-волевой), поскольку государство самостоятельно определяет процедуры установления, введения и уплаты налогов, а также материальное содержание этих отношений. Прямое указание на регулирование налоговых отношений властными предписаниями содержится в ст. 2 НК РФ, однако содержание этой категории не раскрывается. Ссылка на регулирование налоговых отношений императивным способом содержится и в ГК РФ, п. 3 ст. 2 которого определяет, что к налоговым отношениям гражданское законодательство не применяется, поскольку они основаны на *властном подчинении*.

Методы налогового права как способы государственного воздействия на общественные отношения не могут оставаться неизменными, иметь постоянно одинаковое содержание. Они должны изменять свою сущность в зависимости от реформирования финансовых отношений, а также форм взаимодействия частных и публичных интересов субъектов налогового права.

В современных условиях актуальность приобретает метод *диспозитивности*, который показывает переход от примата публичной формы собственности к поиску компромисса между государственными и частными интересами. Следствием отказа государства от исключительно властного (императивного) способа воздействия на налоговые отношения является, например, предоставленная частному субъекту возможность формирования своей налоговой политики, получения отсрочки исполнения и обеспечения налоговой обязанности, заключения договоров на получение налогового кредита или инвестиционного налогового кредита, проведения зачета задолженности государства перед поставщиком товаров (работ, услуг) посредством зачета встречного требования по исполнению налоговой обязанности.

Безусловно, в силу специфики налогового права названный метод не является аналогом способа правового регулирования гражданских отношений. Частноправовые приемы регулирования налоговых отношений применяются с теми условиями и ограничениями, которые предусмотрены НК РФ. Относительно публичной налоговой сферы диспозитивность следует рассматривать в качестве предоставления субъектам налогового права известной альтернативной возможности выбора вариантов поведения в рамках законодательства о налогах и сборах. Например, п. 1 ст. 26 НК РФ содержит диспозитивное дозволение налогоплательщику, плательщику сборов или налоговому агенту участвовать в налоговых правоотношениях лично либо через представителя.

Наличие самостоятельного предмета (в рамках предмета финансового права) и соответствующих методов воздействия позволяет утверждать, что налоговое право представляет собой подотрасль финансового права, которая регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства или местного самоуправления. Посредством этой подотрасли права государство воздействует на систему специфических однородных общественных отношений, возникающих относительно аккумулирования государственных (муниципальных) денежных фондов.

Следовательно, *налоговое право — это подотрасль финансового права, нормы которой регулируют императивным и диспозитивным методами совокупность однородных имущественных и связанных с ними неимущественных общественных отношений, складывающихся между государством, налогоплательщиками и иными лицами по поводу установления, введения и взимания нало-*

гов в доход государства (муниципального образования), осуществления налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

§ 3. Источники налогового права

Обобщенное представление об источниках налогового права дает гл. 1 НК РФ, которая называется «Законодательство о налогах и сборах и иные нормативные правовые акты о налогах и сборах». Согласно нормам, включенным в эту главу, к источникам налогового права относятся международные договоры Российской Федерации по вопросам налогообложения, федеральные законы, законы субъектов РФ, а также иные нормативные правовые акты о налогах и сборах.

Система источников налогового права включает множество элементов, представляющих собой нормативные правовые акты, регулирующие налоговые отношения. Источником налогового права может считаться нормативный правовой акт, содержащий положения относительно установления, введения и взимания налогов и сборов, налогового контроля, а также относительно привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Источники налогового права — это внешние конкретные формы его выражения, т. е. правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, содержащие нормы налогового права.

Содержанием источников налогового права являются правовые нормы, регулирующие вопросы установления, введения и взимания налогов и сборов, отношения в сфере налогового контроля и отношения, связанные с привлечением к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Нормативные правовые акты о налогах и сборах имеют определенные особенности вступления в законную силу. Согласно общему правилу акт налогового законодательства может вступить в силу при одновременном наличии следующих двух условий процедурного характера: не ранее чем по истечении одного месяца со дня официального опубликования; не ранее первого числа очередного налогового периода по соответствующему налогу. С учетом соблюдения двух названных условий в самом акте устанавливается конкретная дата вступления в законную силу.

Особые правила вступления в законную силу установлены относительно актов налогового законодательства, вводящих но-

вые налоги или сборы. Кроме названных двух условий акты, предусматривающие введение новых налогов или сборов, должны соответствовать дополнительному требованию: эти акты вступают в законную силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но в любом случае не ранее истечения месячного срока со дня их официального опубликования.

Статья 57 Конституции РФ определяет, что «законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют». Это положение получило развитие в НК РФ, согласно п. 2 ст. 5 которого акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые налоги и (или) сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение налогового законодательства, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение участников налоговых правоотношений, *обратной силы не имеют.*

В НК РФ нашла развитие и норма ч. 2 ст. 54 Конституции РФ, которая гласит: «Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон». Применительно к налоговому праву данная норма означает, что акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав субъектов налоговых правоотношений, *имеют обратную силу.* Также *могут иметь обратную силу* акты законодательства о налогах и сборах, отменяющие налоги и (или) сборы, снижающие размеры ставок налогов или сборов, устраняющие обязанности субъектов налоговых правоотношений или иным образом улучшающие их положение. Нормативные акты, содержащие названные нормы, приобретают обратную силу только при условии прямого указания на это обстоятельство в самом налоговом законе. Придание закону обратной силы означает его распространение на отношения, возникшие до его вступления в законную силу.

Интересной *спецификой источников налогового права,* отличающей налоговое законодательство от иных нормативных правовых актов, является действие в качестве переходного закона. Переходный период налогового закона предполагает, что в случае изменения налоговых норм не в пользу фискально-обязан-

ных лиц, для отдельных субъектов сохраняется ранее действовавший правовой режим.

НК РФ использует обобщенное понятие «законодательство о налогах и сборах», особенностью которого является включение не только законов в собственном смысле, но и других нормативных правовых актов.

Развитие федеративных начал в построении российского государства обуславливает и сложную, разветвленную систему источников налогового права, в которой выделяются правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней.

Согласно п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами наделяет центр компетенцией по правовому регулированию тех сфер налоговой деятельности, которые относятся к исключительному ведению Российской Федерации или к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В правовой системе Российской Федерации, как и любого государства, особое место занимает Конституция. Высшая юридическая сила Конституции РФ в иерархии источников налогового права обусловлена ее свойствами, отличающими ее от актов текущего законодательства.

Конституционные нормы могут непосредственно регулировать отношения налоговой сферы, но чаще всего это регулирование осуществляется посредством развития конституционных основ в текущем налоговом законодательстве.

Конституция РФ определяет исходное начало, отправную точку налогового права — обязанность каждого платить законно установленные налоги (ст. 57).

На конституционализацию налогового права существенное влияние оказывает сама природа данной подотрасли права, ее динамизм, нестабильность налогового законодательства, а также особенности ее источников, равно как и высокий уровень юридической централизации в сфере налоговых отношений, что обеспечивается повышенной концентрацией публично-правовых, в том числе конституционных начал в системе правового регулирования налоговых отношений¹.

¹ См.: *Бондарь Н. С.* Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). С. 101.

Конституция РФ содержит концентрированное нормативное выражение правовых начал налоговых отношений. Основным законом не может и не должен стремиться к всеохватывающему детальному регулированию, поскольку сущность этого акта главным образом выражается в стабильности и долгосрочности. Однако сказанное не означает достаточности объема конституционного регулирования налоговой деятельности.

Предназначение Конституции РФ как основного правового акта обуславливает определение ею главных задач и основных направлений налоговых отношений в государстве. Конкретизация правового регулирования налогообложения осуществляется иными источниками налогового права, специализирующимися на регулировании отношений в сфере установления, введения и взимания налогов и сборов, налогового контроля, а также относительно привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Посредством развития конституционных основ налогообложения в процессе федерального, регионального и муниципального правотворчества осуществляется совершенствование механизма правового регулирования налоговых отношений, реализуются общеправовые принципы в налоговом праве.

Структура федеральных нормативных правовых актов о налогах и сборах включает НК РФ и принятые в соответствии с ним федеральные законы о налогах и сборах. НК РФ занимает ведущее место в системе источников налогового права и обладает наибольшей юридической силой в иерархии законодательства о налогах и сборах. Все иные федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты о налогах и сборах могут быть приняты только при условии соответствия Кодексу.

Предпосылки кодификации налогового законодательства складывались объективно и обусловлены процессом развития налоговой деятельности государства, расширением круга субъектов налогового права, усложнением способов правового воздействия на налоговые отношения. После принятия Конституции РФ в 1993 г. существенно возросло правотворчество субъектов РФ, в результате чего произошло количественное увеличение актов налогового законодательства, возникли противоречия между федеральными и региональными нормативными правовыми актами, появились диспропорции в соотношении формы правового регулирования и сферы охватываемых налоговых отношений. Одновременно с этим необходимо отметить повышение роли государства в экономической жизни об-

щества и особенно в финансовой сфере. Таким образом, проблема кодификации наиболее значимых и объемных по своему содержанию актов налогового законодательства актуализировалась.

Налоговый кодекс РФ является правовым актом, обобщившим ранее принятые законы о налогах и сборах, а также правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам налогообложения. Он сохранил оправдавшие себя положения, регулирующие порядок исчисления и уплаты налогов, кодифицировал процессуальные нормы налогового права, систематизировал и конкретизировал составы налоговых правонарушений, меры ответственности за нарушения налогового законодательства. Вместе с тем НК РФ воспринял отдельные термины и положения иных отраслей законодательства.

В настоящее время НК РФ состоит из двух частей. Первая часть устанавливает: законодательство и иные нормативные правовые акты о налогах и сборах; систему налогов и сборов в Российской Федерации; правовой статус участников налоговых правоотношений; общие правила исполнения обязанности по уплате налогов и сборов; способы обеспечения обязанностей по уплате налогов и сборов; порядок оформления и подачи налоговой декларации; основы налогового контроля; виды и составы налоговых правонарушений и меры ответственности за их совершение; процедуры обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц. Вторая часть НК РФ регулирует порядок введения и взимания конкретных видов налогов.

Налоговый кодекс РФ применяется как нормативный правовой акт прямого действия, в силу чего, как правило, детализация или разъяснение его положений подзаконными нормативными актами исключается.

В систему источников налогового права также входят налоговые законы общего действия и законы о конкретных налогах. К законам общего действия относятся нормативные правовые акты, регулирующие правовой статус налоговых органов, какой-либо группы налогоплательщиков или налогообложения определенного вида имущества. Необходимость принятия федеральных законов о налогах и сборах предусмотрена целым рядом статей НК РФ. Например, ст. 23 НК РФ обязывает налогоплательщиков представлять в налоговый орган налоговые декларации по тем налогам, которые они обязаны уплачивать, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах.

К группе источников налогового права федерального уровня можно отнести, например, Федеральный закон «О бухгалтерском учете» и др. Законы о конкретных видах налогов определяют порядок их исчисления и уплаты.

К законодательным актам, на основании которых взыскиваются налоги, предъявляются повышенные требования. Согласно ст. 17 НК РФ налог считается установленным только в том случае, если определены налогоплательщики и такие элементы налогообложения, как объект налогообложения; налоговая база; налоговый период; налоговая ставка; порядок исчисления налога; порядок и сроки уплаты налога. В необходимых случаях при установлении налога в нормативном правовом акте могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Нормы, регулирующие налоговые отношения, содержатся не только в специальных налоговых законах, но и в законах неналогового характера. Подобный разброс источников налогового права объясняется тем, что разнообразные функции налогов охватывают разноплановые сферы социально-экономических отношений и многие сферы государственной деятельности нуждаются в дополнительных налоговых льготах в целях развития здравоохранения, образования, культуры и т. п. Большие финансовые потребности для функционирования этих направлений государственной деятельности и обуславливают внесение норм о налогообложении в неналоговые законы. В частности, к неналоговым законам, содержащим налоговые нормы, относятся Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» и т. д.

Законами неналогового характера могут устанавливаться сборы. Например, сбор за пограничное оформление первоначально был установлен Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации». Конституционный Суд РФ, рассматривая данную ситуацию, в постановлении от 11 ноября 1997 г. № 16-П признал, что положение ч. 1 ст. 11' Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» в части введения сбора за пограничное оформление не противоречит Конституции РФ. Таким образом, Конституционный Суд РФ допустил отнесение к источникам налогового права иных нормативных правовых актов, не являющихся актами законодательства о налогах и сборах. Обязательным условием действительности подобных актов выступает соответствие их требованиям части первой НК РФ.

В систему источников налогового права федерального уровня входят также подзаконные нормативные правовые акты о налогах и сборах, изданные органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов. К числу органов, наделенных правом налогового нормотворчества, относятся Президент РФ, Правительство РФ, Министерство финансов РФ, Центральный банк РФ и др. Названные органы издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами только в предусмотренных законодательством случаях. При этом нормативные правовые акты Президента РФ и правовые акты органов исполнительной власти не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах, т. е. не могут детализировать законодательные нормы, регулирующие порядок и условия уплаты налогов, а также вводить новые или изменять, дополнять существующие налоги и сборы. Подобное ограничение компетенции Президента РФ и органов исполнительной власти воспринято НК РФ из постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П, в котором отмечено, что «только закон в силу его определенности, стабильности, особого порядка принятия может предоставить налогоплательщику достоверные данные для исполнения им налоговой повинности. Если существенные элементы налога или сбора устанавливаются исполнительной властью, то принцип определенности налоговых обязательств подвергается угрозе, поскольку эти обязательства могут быть изменены в худшую для налогоплательщика сторону в упрощенном порядке»¹.

Приоритет законодательной ветви власти над исполнительной в сфере налогового правотворчества сложился исторически. Один из самых первых представительных органов власти — английский парламент — образовался в борьбе за право разрешать новые налоги или отказаться от них. Известный ученый-финансист И. И. Янжул еще в 1904 г. отмечал, что налог должен быть установлен законодательным, а не административным путем. Установление налогов законами свойственно и зарубежным государствам². Так, французский ученый П. М. Годме обосновал законную форму налога посредством таких его признаков, как принудительность и ограничение права частной собственности³. Немецкий исследователь К. Фогель также обращает внимание

¹ СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5339.

² См.: Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. СПб., 1904. С. 203.

³ См.: Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 365.

на законодательную основу налогообложения, так как «налоговая повинность... представляет собой посягательство на свободу налогоплательщика»¹.

Грубое нарушение процедуры принятия нормативных правовых актов, регулирующих налоговые отношения, служит основанием для признания такого акта ничтожным. В соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» все ведомственные акты, затрагивающие права граждан и организаций, должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ. Акты о налогах и сборах, не отвечающие названному требованию, а также не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, поскольку не считаются вступившими в законную силу, и не могут являться юридическими фактами для регулирования налоговых правоотношений.

Следовательно, подзаконный нормативный акт о налогах и сборах, затрагивающий права или обязанности фискально-обязанных лиц, приобретает юридическую силу только при одновременном соблюдении следующих условий: соответствие НК РФ и иным законам о налогах и сборах; официальное опубликование; осуществление процедуры регистрации в Министерстве юстиции РФ.

Необходимо учитывать, что не все нормативные акты органов исполнительной власти относятся к актам законодательства о налогах и сборах. В соответствии с п. 2 ст. 4 НК РФ некоторые ведомства и органы государственных внебюджетных фондов наделены полномочиями по изданию *приказов, инструкций и методических указаний* по вопросам, связанным с налогообложением и сборами. Названные документы представляют собой акты внутриведомственного характера, поэтому обязательны для применения соответствующими структурными подразделениями этих органов. Объектом внутриведомственных нормативных актов являются не отношения, образующие предмет налогового права, а служебные взаимосвязи в названных органах. Приказы, инструкции и методические указания не устанавливают (и не могут устанавливать) каких-либо прав или обязанностей для фискально-обязанных лиц, поэтому для частных

¹ *Фогель К.* Конституционные основы финансового права // Государственное право Германии. Т. 2. М., 2002. С. 126.

субъектов налоговых отношений носят рекомендательный характер и могут применяться только по их усмотрению.

Налоговое законодательство особо оговаривает условия, при наличии которых нормативный правовой акт о налогах и сборах не может применяться либо признается недействительным. Нормативный правовой акт о налогах и сборах признается не соответствующим НК РФ при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

издан органом, не имеющим в соответствии с НК РФ права издавать подобного рода акты, либо издан с нарушением установленного порядка издания таких актов;

отменяет или ограничивает права налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей либо налоговую компетенцию налоговых органов, таможенных органов, органов государственных внебюджетных фондов;

изменяет содержание обязанностей участников налоговых отношений, объем которых установлен НК РФ;

запрещает разрешенные НК РФ действия налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов или их представителей;

запрещает разрешенные или предписанные НК РФ действия налоговых органов, таможенных органов, органов государственных внебюджетных фондов, их должностных лиц;

разрешает или допускает действия, запрещенные НК РФ;

изменяет установленные НК РФ основания, условия, последовательность или порядок действий участников налоговых отношений;

изменяет содержание понятий и терминов, определенных НК РФ, либо использует эти категории в ином значении.

Приведенный перечень обстоятельств, служащих основанием для признания нормативного правового акта не соответствующим НК РФ, не является исчерпывающим. Закон или подзаконный акт может быть признан недействительным или не подлежащим применению и по иным причинам, наличие которых свидетельствует о противоречии этого акта общим началам или буквальному смыслу конкретных положений НК РФ.

По общему правилу признание нормативного правового акта не соответствующим НК РФ осуществляется в судебном порядке. До начала судебного разбирательства орган, издавший оспариваемый нормативный акт, вправе отменить его или изменить соответствующим образом.

Глава 18. Налоговые правоотношения

§ 1. Понятие и виды налоговых правоотношений

Налоговые правоотношения — это урегулированные нормами налогового права общественные отношения, возникающие по поводу установления, введения и взимания налогов, налогового контроля, а также привлечения к ответственности за нарушения налогового законодательства, участники которых наделены субъективными правами и несут юридические обязанности, связанные с налогообложением.

Налоговые правоотношения имеют двусторонний волевой характер: с одной стороны, норма налогового права появляется в ходе реализации воли государства, а с другой — правоотношение осуществляется через поведение конкретного участника налогового правоотношения.

Налоговые правоотношения имеют следующие особенности: возникают в процессе деятельности государства по установлению и взиманию налогов и иных обязательных платежей;

имеют целевую системность: система налоговых правоотношений подчинена определенной цели — установлению и взиманию налогов;

формально определены, т. е. налоговые правоотношения регулируют четко определенные связи, складывающиеся между определенными субъектами;

обеспечены государственным принуждением: в случае нарушения налогового законодательства возникает ответная реакция государственного охранительного механизма.

Налоговое правоотношение обладает сложной элементообразующей структурой, которая раскрывается через следующие категории: объект правоотношения; субъект правоотношения; права и обязанности субъектов правоотношения; основания возникновения правоотношения.

Объектом налоговых правоотношений является все то, по поводу чего между субъектами налоговых отношений формируется определенная правовая связь. Объектами налогообложения могут быть имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога. Каждый налог имеет самостоятельный объ-

ект налогообложения, определяемый с учетом положений ст. 38 части первой НК РФ и в соответствии с частью второй НК РФ.

Субъектом налогового правоотношения является любое лицо, поведение которого регулируется нормами налогового права и которое может выступать участником налоговых правоотношений, носителем субъективных прав и обязанностей. Налоговое право, регулируя отношения в налоговой сфере, определяет круг участников этих отношений, предоставляя им права и наделая обязанностями. При характеристике участников налоговых правоотношений следует различать:

субъектов налогового права — лиц, обладающих правосубъектностью и потенциально способных быть участниками налоговых правоотношений;

субъектов налоговых правоотношений — реальных участников конкретных налоговых правоотношений.

В рамках налоговых отношений экономические субъекты могут выполнять разные функции и выступать в качестве налогоплательщиков, налоговых агентов, налоговых представителей и налоговых посредников, поэтому действующее законодательство позволяет выделить четыре группы субъектов налогового права:

1) государственные органы, устанавливающие и регулирующие механизм налогообложения (органы государственной налоговой службы, органы государственных внебюджетных фондов, таможенные, финансовые органы и т. д.);

2) налогоплательщики — физические лица, организации (в том числе филиалы и представительства юридических лиц), другие категории плательщиков, на которых законом возложена обязанность уплачивать налоги;

3) лица, содействующие уплате налогов, — обязанные лица, от действий которых зависят надлежащее исполнение обязанностей и реализация прав уполномоченных органов, а также лица, располагающие информацией о плательщике, необходимой для исчисления налогов (нотариусы, кредитные учреждения, налоговые агенты и т. п.);

4) налоговые представители — лица, выступающие в налоговых правоотношениях от имени налогоплательщика.

Субъекты налогового права обладают *правосубъектностью* — предусмотренной нормами налогового права способностью быть участниками правоотношений, связанных с установлением, изменением, отменой налоговых платежей, иметь субъективные права и обязанности. Субъективное налоговое право представляет собой вид и меру возможного поведения субъек-

тов налогового права. Субъективному праву всегда противопоставляется субъективная обязанность — требуемые законом вид и мера должного поведения.

Для возможности участия в налоговых отношениях субъекты налогового права наделены правоспособностью и дееспособностью, которые в совокупности фактически представляют собой налоговую *правосубъектность*.

Налоговая правоспособность — это предусмотренная нормами налогового права возможность иметь права и нести обязанности по поводу объектов налоговых правоотношений. Она представляет собой юридическую характеристику лица и предоставляет ему возможность быть участником налоговых правоотношений.

Содержанием налоговой правоспособности является совокупность установленных действующим законодательством прав и обязанностей.

Налоговая дееспособность — это предусмотренная нормами налогового права способность лица своими действиями приобретать и реализовывать принадлежащие ему права и выполнять возложенные на него обязанности.

Налоговая правоспособность и дееспособность взаимосвязаны и дополняют друг друга. Налоговая правоспособность образуется с момента возникновения (рождения ребенка, вступления в наследство и т. д.), дееспособность — по достижении определенного условия (регистрации в качестве предпринимателя, достижения определенного возраста и т. д.). В налоговых правоотношениях часто возникновение правоспособности и дееспособности совпадают. Так, одновременно с регистрацией устава юридического лица возникают обязанности по постановке его на учет в налоговые органы и по предоставлению отчетности о деятельности, а в случае уклонения от исполнения возложенных обязанностей применяются меры государственного принуждения.

Юридическим содержанием налоговых правоотношений являются права и обязанности его участников.

§ 2. Правовой статус налогоплательщиков и плательщиков сборов

Участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, являются организации и физические лица, признаваемые налогоплательщиками. Понятие «налогоплательщик» относится к числу специфических терминов законода-

тельства о налогах и сборах и используется исключительно в значениях, определяемых соответствующими статьями НК РФ. Придание ст. 11 НК РФ понятию «налогоплательщик» статуса «специфического» означает, что данная категория присуща в первую очередь налоговому праву. Иными отраслями права или законодательства понятие «налогоплательщик» может использоваться только в том значении, которое ему придается НК РФ.

Налогоплательщиками и плательщиками сборов признаются организации и физические лица, на которых НК РФ возложена обязанность уплачивать соответствующие налоги или сборы.

Одним из основных критериев отнесения физического лица или организации к числу субъектов налогового права является потенциально возможная обязанность уплачивать причитающиеся налоги. Физические лица и организации приобретают налогово-правовой статус по причине предполагаемой возможности вступления в налоговые правоотношения с государством (муниципальным образованием) относительно уплаты установленных налогов или сборов. Налогоплательщиков в качестве субъектов налогового права характеризует потенциальная возможность быть участником определенного правоотношения по поводу установления, введения или взимания налогов, осуществления налогового контроля или привлечения к налоговой ответственности.

Реальная обязанность налогоплательщика уплачивать какой-либо налог возлагается на физическое лицо либо организацию с момента возникновения обстоятельств, установленных законодательством о налогах и сборах и предусматривающих уплату данного налога. Возникновение обстоятельств, влекущих уплату суммы налога или сбора, служит юридическим фактом, на основании которого субъект налогового права приобретает статус участника налоговых правоотношений. Конкретный перечень субъектов, обязанных производить платежи в доход государства, устанавливается частью второй НК РФ или иным федеральным законом отдельно по каждому налогу или сбору.

Налогоплательщики в качестве субъектов налогового права подразделяются на две группы: 1) организации; 2) физические лица.

В налоговом праве понятие организации соотносится с понятием юридического лица, применяемым гражданским законодательством. В целях реализации предписаний НК РФ организации подразделяются на два вида: 1) российские организации — юридические лица, образованные в соответствии с

законодательством РФ; 2) иностранные организации — иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, их филиалы и представительства, созданные на территории Российской Федерации.

К числу налогоплательщиков-организаций относятся филиалы и иные обособленные подразделения иностранных организаций, расположенные на территории Российской Федерации, при условии, что налоговым законодательством на них возложена обязанность уплачивать конкретные налоги.

Филиалы и иные обособленные подразделения российских организаций самостоятельными налогоплательщиками не являются, поскольку на основании ч. 2 ст. 19 НК РФ они только исполняют налоговые обязанности головных организаций в месте своего нахождения.

Налогоплательщиками — физическими лицами могут быть граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. На правовой статус налогоплательщика не влияет возраст налогоплательщика, поскольку обязанность по уплате налога возникает в момент приобретения объекта налогообложения.

Среди налогоплательщиков — физических лиц выделяются особые категории субъектов — индивидуальные предприниматели и налоговые резиденты РФ.

Индивидуальными предпринимателями являются физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. К числу индивидуальных предпринимателей НК РФ также относит частных нотариусов, частных охранников и частных детективов. Индивидуальные предприниматели приобретают правовой статус налогоплательщика независимо от наличия гражданско-правового статуса предпринимателя. Так, п. 2 ст. 11 НК РФ указывает, что физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, но не зарегистрировавшиеся в качестве индивидуальных предпринимателей в нарушение требований гражданского законодательства, при исполнении налоговых обязанностей не вправе ссылаться на то, что они не являются индивидуальными предпринимателями.

Налоговыми резидентами Российской Федерации признаются физические лица, фактически находящиеся на террито-

рии Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году.

Основой правового статуса налогоплательщика является налоговая правосубъектность, т. е. предусмотренная нормами права возможность или способность быть субъектом налогового права. Налоговая правосубъектность состоит из *правоспособности и дееспособности* (см. выше).

Налогоплательщик — это особый (специальный) правовой статус лица, на которое в соответствии с законом возложена обязанность уплачивать налоги и (или) сборы. Обязательными элементами правового статуса налогоплательщика выступают общие, одинаковые для физических лиц и организаций права и обязанности, зафиксированные нормами налогового права, а также ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах.

Перечень прав и обязанностей российских налогоплательщиков и плательщиков сборов содержится в ст. 21—25 НК РФ, что отражает позицию физического лица или организации относительно государства. Практическая реализация правового статуса налогоплательщика происходит в процессе вступления организации или физического лица в различные правоотношения.

Среди *прав налогоплательщиков*, установленных НК РФ, особо следует отметить право получать от налоговых органов письменные разъяснения и пояснения по вопросам применения налогового законодательства, а также нормативных документов о налогах и сборах. Налогоплательщики также имеют право получать от налоговых органов по месту своего учета бесплатную информацию о действующих обязательных платежах, а также о правах и обязанностях налогоплательщиков, правах и обязанностях налоговых органов и их должностных лиц.

В ходе осуществления налоговыми органами камеральных и выездных проверок налогоплательщик имеет существенные полномочия по защите своих прав и законных интересов: представлять налоговым органам и их должностным лицам пояснения по исчислению и уплате налогов, а также по актам налоговых проверок; присутствовать при проведении выездной налоговой проверки; получать копии акта налоговой проверки и решений налоговых органов, а также требований об уплате налога.

Одним из существенных полномочий налогоплательщика является право обжаловать акты налоговых органов, а также действия или бездействие их должностных лиц. Жалобы пода-

ются в вышестоящий налоговый орган или в суд. Способ защиты своих нарушенных прав и законных интересов налогоплательщик определяет самостоятельно, причем обращение в один орган не исключает возможности подачи жалобы и в другой. Юридические лица и граждане-предприниматели подают исковое заявление в арбитражный суд, физические лица (кроме индивидуальных предпринимателей) — в суд общей юрисдикции.

Впервые в российском законодательстве появилось право налогоплательщиков *требовать от должностных лиц налоговых органов соблюдения законодательства о налогах и сборах при совершении ими действий в отношении налогоплательщиков, не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц, не соответствующие НК РФ и другим федеральным законам, а также требовать от должностных лиц налоговых органов соблюдения налоговой тайны.*

Весьма значимым в условиях становления демократических отношений в России является и право налогоплательщиков обращаться с требованиями и получать в установленном порядке возмещение налоговыми органами в полном объеме убытков, причиненных их незаконными решениями, а также незаконными действиями или бездействием должностных лиц этих органов.

В случае наличия оговоренных в законодательстве оснований налогоплательщики имеют право использовать налоговые льготы.

Перечень прав налогоплательщиков, указанных в НК РФ, не является закрытым, т. е. он не ограничен Кодексом и другими актами законодательства о налогах и сборах. Например, налоговым законом субъекта РФ налогоплательщикам могут быть предоставлены другие права.

Субъективное налоговое право представляет собой вид и меру возможного поведения субъектов налогового права. Поскольку субъективному праву всегда противостоит субъективная обязанность — требуемые законом вид и мера должного поведения, то и субъекты налогового права несут определенные обязанности.

Перечень обязанностей налогоплательщиков (плательщиков сборов) установлен ст. 23 НК РФ. Видовое многообразие обязанностей налогоплательщиков предполагает их *классификацию по различным основаниям.*

В зависимости от юридических фактов, лежащих в основе возникновения обязанности налогоплательщиков (плательщиков сборов), выделяются: а) обязанности, вытекающие из факта

наличия объекта налогообложения; б) обязанности, не зависящие от факта наличия объекта налогообложения.

Обязанности первой группы:

уплачивать законно установленные налоги. Своевременная и в полном объеме уплата законно установленных налогов в бюджет и во внебюджетные фонды — основная обязанность налогоплательщика. Указанная обязанность возникает только с момента вступления в законную силу нормативного акта (или норм права), предусматривающего уплату конкретно-определенного вида налога;

вести в установленном порядке учет своих доходов (расходов) и объектов налогообложения;

представлять в налоговый орган по месту учета в установленном порядке налоговые декларации по тем налогам, которые они обязаны уплачивать;

представлять налоговым органам и их должностным лицам документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов;

выполнять законные требования налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах;

не препятствовать законной деятельности должностных лиц налоговых органов при исполнении ими своих служебных обязанностей;

в течение четырех лет обеспечивать сохранность данных бухгалтерского учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, а также документов, подтверждающих полученные доходы и уплаченные (удержанные) налоги. Организации также обязаны сохранять документы, подтверждающие произведенные расходы.

К числу обязанностей, не зависящих от факта наличия объекта налогообложения, относятся:

постановка на учет в налоговых органах;

предоставление налоговому органу необходимой информации и документов.

В зависимости от императивности возложения обязанности налогоплательщиков можно подразделить на: а) прямо предусмотренные НК РФ; б) требующие особого указания на отношение к налогоплательщику.

Большинство обязанностей прямо зафиксировано в НК РФ, входит в состав общего правового статуса налогоплательщика и не требует дополнительных механизмов введения в действие. К таковым, в частности, относится обязанность уплачивать законно установленные налоги. Вместе с тем возложение на на-

логоплательщика некоторых обязанностей возможно только в силу указания на то иным нормативным правовым актом. К числу таких обязанностей относятся: вести в установленном порядке учет своих доходов (расходов) и объектов налогообложения, *если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах;* представлять в налоговый орган по месту учета в установленном порядке налоговые декларации, *если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах;* представлять в налоговый орган по месту учета бухгалтерскую отчетность *в соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете».*

В зависимости от принадлежности к общему или специальному статусу налогоплательщика налоговые обязанности подразделяются на: а) общие для всех категорий налогоплательщиков; б) специальные, возложенные только на определенные субъекты.

К общим относятся обязанности, перечисленные в п. 1 ст. 23 НК РФ. Наличие специальных обязанностей предусмотрено п. 2 ст. 23 НК РФ, согласно которому налогоплательщики — организации и индивидуальные предприниматели, кроме выполнения общих обязанностей, должны сообщать в налоговый орган по месту своего учета следующие сведения:

- об открытии или закрытии счетов в коммерческих банках;
- об участии в российских или иностранных организациях;
- о создании, реорганизации, ликвидации обособленных подразделений, созданных на территории Российской Федерации;
- о принятии решения о прекращении своей деятельности, объявлении несостоятельности (банкротстве), ликвидации или реорганизации;
- об изменении места своего нахождения.

Установленный ст. 23 НК РФ перечень обязанностей налогоплательщиков (плательщиков сборов) не является исчерпывающим. Налогоплательщики могут нести и иные обязанности, установленные федеральным законодательством.

Невыполнение или ненадлежащее выполнение налогоплательщиком возложенных на него обязанностей образует соответствующий состав налогового правонарушения.

§ 3. Правовой статус налоговых агентов

Налоговое законодательство по отдельным видам налогов предусматривает обязанность налогоплательщиков самостоятельно рассчитывать сумму налога и перечислять ее по надлежа-

щему адресу, но по некоторым видам налогов такая обязанность отсутствует. Во втором случае обязанности налогоплательщика делегируются налоговым агентам, которые исполняют поручения налоговых органов по исчислению, удержанию и перечислению в бюджет налогов.

В соответствии с НК РФ (ст. 24) *налоговые агенты — это лица, на которых в соответствии с действующим законодательством возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджетную систему РФ.*

Как правило, налоговыми агентами являются лица, выплачивающие другим субъектам доходы: работодатели; банки, выплачивающие доходы физическим лицам; российские организации, осуществляющие выплаты иностранным физическим или юридическим лицам.

Институт налоговых агентов обусловлен потребностью государства осуществлять текущий финансовый контроль за деятельностью налогоплательщиков. Однако налоговые органы не имеют возможности оперативно и постоянно контролировать финансово-хозяйственную деятельность плательщиков налогов или сборов, поэтому лица, являющиеся источниками доходов, наделяются обязанностями налоговых агентов.

Налоговые агенты согласно ст. 24 НК РФ имеют следующие обязанности:

правильно и своевременно исчислять, удерживать из денежных средств, выплачиваемых налогоплательщиками, и перечислять налоги в бюджетную систему РФ на соответствующие счета Федерального казначейства;

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

вести учет выплаченных налогоплательщику доходов, удержанных и перечисленных в бюджетную систему РФ налогов, в том числе отдельно по каждому налогоплательщику;

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

в течение четырех лет обеспечивать сохранность документов, необходимых для исчисления, удержания и перечисления налогов.

Обязанности налоговых агентов в определенной степени производны от целей и задач налоговых органов, поэтому условно налоговых агентов можно считать представителями налоговых органов во взаимоотношениях с налогоплательщика-

ми. Вместе с тем правами налоговых органов налоговые агенты не обладают и не имеют права не исполнять агентские обязанности. Правовой статус налоговых агентов не дает оснований налогоплательщику оспаривать право агента на законное удержание налогов, причитающихся с конкретного лица. Правоотношения относительно уплаты или взимания налогов складываются между государством в лице уполномоченных органов и налогоплательщиками, поэтому надлежащим ответчиком по искам о возврате излишне уплаченных сумм налогов или по освобождению от налогообложения будет налоговый орган.

Однако в тех случаях, когда налоговый агент превышает свои полномочия относительно исчисления и удержания налогов или неправильно применяет налоговые льготы, то образуется состав налогового правонарушения, субъектом которого будет налоговый агент.

Обязанность налоговых агентов по исчислению, удержанию и перечислению налогов представляет собой единый процесс, в котором каждый из элементов следует за другим, и обуславливает совершение последующих действий по уплате налогов. Поэтому данная обязанность налоговых агентов является составной частью налогового процесса, а именно процедуры исполнения налоговой обязанности.

Статья 52 НК РФ устанавливает одинаковый порядок исчисления налогов для налогоплательщиков и налоговых агентов. Однако порядок уплаты налогов налоговыми агентами следует отличать от исчисления налогов налоговыми органами. Налоговые органы исчисляют налоги по специальным правилам, предусмотренным ч. 2 ст. 52 НК РФ. Таким образом, налоговые агенты исчисляют налоги в порядке, предусмотренном для налогоплательщиков, с учетом особенностей, установленных в нормах части второй НК РФ.

По итогам отчетного или налогового периода налоговые агенты обязаны исчислить сумму налога, что означает: исчислить налоговую базу на основе данных бухгалтерского или налогового учета; определить налоговую ставку, подлежащую применению; применить налоговые льготы; определить сумму налога, подлежащую дальнейшему удержанию у налогоплательщика и перечислению в бюджет.

Следующий элемент налоговой обязанности налоговых агентов — удержание налога — представляет собой уменьшение источником выплаты причитающихся налогоплательщику доходов на величину сумм налогов, подлежащих перечислению в

бюджет. В отличие от исчисления налога, которое всегда выражается в активных действиях налогового агента, удержание — это правомерное бездействие, воздержание от совершения каких-либо действий по выплате налогоплательщику исчисленного налога.

При удержании налога налоговым агентом выплачиваемые налогоплательщику доходы уменьшаются на величину исчисленных налогов. Выплаченные ему денежные средства (материальная выгода) обращаются в собственность налогоплательщика или указанных им лиц. При этом с момента удержания налога налоговым агентом обязанность налогоплательщика по уплате сумм налогов считается исполненной. И наоборот, в случае неисчисления и неудержания налога, подлежащего перечислению и удержанию в бюджет налоговым агентом, обязанность налогоплательщика по уплате налога считается неисполненной, т. е. именно он является должником перед бюджетом.

Удержание налоговым агентом налога не влечет смену собственника денежных средств.

Перечисление налогов налоговыми агентами осуществляется по правилам, установленным п. 4 ст. 24, ст. 45, 58 НК РФ.

Как правило, налоговые агенты сами являются налогоплательщиками, обязанными уплачивать установленные для них налоги. Например, предприятие удерживает со своих работников налог на доходы физических лиц и одновременно само уплачивает взносы в Пенсионный фонд РФ в качестве налогоплательщика. Налоговые агенты имеют одинаковые права с налогоплательщиками. Следовательно, правовой статус налоговых агентов имеет двойственную природу. С одной стороны, налоговые агенты вступают во взаимоотношения с налогоплательщиками в качестве представителей налоговых органов, не пользуясь при этом государственно-властными полномочиями. С другой стороны, налоговые агенты являются участниками финансово-хозяйственного оборота, что влечет возникновение объектов налогообложения и наделяет их статусом налогоплательщика.

§ 4. Правовой статус налоговых представителей

Налогоплательщики, плательщики сборов и налоговые агенты могут участвовать в налоговых правоотношениях лично либо через своих представителей.

Российское налоговое право предусматривает две категории представителей:

1) *законные* — представители, наделенные соответствующими полномочиями законом или учредительными документами организации;

2) *уполномоченные* — представители, наделенные соответствующими полномочиями доверенностями, оформленными по правилам ст. 185 ГК РФ.

Представителями в налоговых отношениях могут быть физические лица и организации независимо от организационно-правовой формы. Существуют организации, специализирующиеся на представительстве в налоговых отношениях.

Состав законных представителей налогоплательщика — физического лица аналогичен перечню представителей в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Относительно несовершеннолетних детей налоговыми представителями выступают их родители, по отношению к опекаемым или подопечным — опекуны или попечители.

Законными представителями организации выступают его органы, поскольку юридическое лицо приобретает права и принимает на себя обязанности через свои органы, действующие на основании закона, иных нормативных правовых актов или учредительных документов. Законным представителем организации может выступать и другое юридическое лицо, отношения с которым оформляются контрактом или договором поручительства. В данной ситуации законным представителем, реально участвующим в налоговых правоотношениях за своего клиента, будет только руководитель организации-представителя. Сотрудники организации-представителя могут действовать лишь на основании доверенности, оформленной в порядке передоверия.

Налоговым кодексом РФ установлено, что действия или бездействие законных представителей организации, совершенные в связи с участием этой организации в налоговых отношениях, расцениваются в качестве действий или бездействия самой представляемой организации. Таким образом, в российском налоговом праве действия законного представителя аналогичны действиям представляемого, что влечет и тождество юридических последствий — будет ли признано деяние правомерным или нет, виновным или невиновным, есть ли основания для применения смягчающих или отягчающих вину обстоятельств и т. д.

Участие представителя в налоговых отношениях не исключает возможности самостоятельного осуществления налогоплательщиком (плательщиком сборов) или налоговым агентом своих полномочий. В ряде налоговых отношений представительство неизбежно, даже если представляемое лицо и пожелает само выполнять фискальные права и нести обязанности. Например, несовершеннолетние или недееспособные лица в силу закона обязаны действовать через представителя. Также неизбежно налоговое представительство при подписании руководителем предприятия или главным бухгалтером поручений на перечисление налогов, налоговых деклараций и т. д.

Уполномоченным представителем налогоплательщика может быть физическое или юридическое лицо, наделенное налогоплательщиком правом представлять его интересы в отношениях с налоговыми органами и иными субъектами налогового права. Поскольку уполномоченное представительство возможно только по волеизъявлению налогоплательщика, то такие отношения оформляются доверенностью. При этом уполномоченный представитель организации осуществляет свои полномочия на основании доверенности, выдаваемой по правилам гражданского законодательства. Уполномоченный представитель физического лица осуществляет свои полномочия на основании нотариально заверенной доверенности.

Таким образом, отношения между налогоплательщиком и иным субъектом по поводу уполномоченного налогового представительства носят гражданско-правовой характер. НК РФ «учреждает» институт уполномоченного представительства, предоставляя налогоплательщику право самому решать вопрос о необходимости участия в налоговых отношениях через другое лицо. Детальное регулирование отношений между доверителем и представителем осуществляется в рамках гражданского права. Однако дальнейшие действия уполномоченного налогового представителя, его взаимоотношения с налоговыми органами и иными субъектами относительно вопросов налогообложения регулируются исключительно нормами налогового законодательства.

Налоговым кодексом РФ установлено правило, согласно которому не могут быть уполномоченными представителями налогоплательщика должностные лица налоговых органов, таможенных органов, органов государственных внебюджетных фондов, судьи, следователи, прокуроры и др.

В отличие от статуса законного представителя действия либо бездействие уполномоченного представителя не признаются без

подтверждения действиями (бездействием) самого налогоплательщика. Существует два условия, при наличии одного из которых поступки уполномоченного представителя будут расцениваться в качестве действий (бездействия) самого налогоплательщика:

1) действия совершены на основании и в пределах доверенности, выданной налогоплательщиком;

2) в случае совершения уполномоченным представителем каких-либо деяний в пользу налогоплательщика без доверенности либо с превышением оговоренных в доверенности полномочий, но при последующем одобрении этих действий (бездействия) самим налогоплательщиком.

Следовательно, неблагоприятные деяния уполномоченного представителя впоследствии могут быть нейтрализованы представляемым субъектом. Вместе с тем поручение участвовать в налоговых отношениях от своего имени другому лицу не снимает с налогоплательщика налоговых обязанностей, а также личной ответственности за противоправные деяния.

§ 5. Правовой статус органов налогового контроля

Налоговые органы Российской Федерации составляют единую систему контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, а также контроля за соблюдением валютного законодательства, осуществляемого в пределах компетенции налоговых органов.

Согласно п. 1 ст. 30 НК РФ к налоговым органам относятся федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы. В настоящее время это Федеральная налоговая служба (ФНС России) и ее территориальные органы, которые являются правопреемником Министерства по налогам и сборам РФ в части возложенных задач, функций, прав и обязанностей в области налогообложения, а также Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству по всем правоотношениям, связанным с представлением интересов Российской Федерации в процедурах банкротства. Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» названная структура определена в качестве федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный

контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей.

Кроме осуществления контрольных полномочий в сфере налогообложения, ФНС России несет ответственность за выработку и реализацию налоговой политики государства в целях обеспечения своевременного и полного поступления в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей, а также обеспечивает государственное регулирование, межотраслевую координацию и контроль в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции.

ФНС России находится в ведении Министерства финансов РФ и руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами РФ, нормативными правовыми актами Минфина России, а также Положением о Федеральной налоговой службе. Основопологающие вопросы правового статуса налоговых органов установлены НК РФ, Законом РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации»¹, Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле», а также иными нормативными правовыми актами.

В случае возникновения коллизий в правовом регулировании статуса налоговых органов приоритет имеют нормы НК РФ.

Согласно положениям Конституции (ст. 72, 76) и НК РФ (ст. 1, 6, 12, 14, 15, 17) субъекты РФ и органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, входящие в состав законодательства о налогах и сборах. Элементы правового статуса единой системы налоговых органов, установленные региональными и муниципальными актами, подлежат реализации соответствующими территориальными подразделениями ФНС России, но согласно ст. 3 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации» только при соблюдении региональными нормотворцами двух условий.

Во-первых, нормативные правовые акты территориального уровня должны соответствовать Конституции РФ и федеральному законодательству, а во-вторых, содержать регулятивные нормы по вопросам налогов и сборов.

¹ ВВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

Таким образом, региональные и муниципальные нормативные правовые акты подлежат исполнению органами ФНС России исключительно в части предоставления прав и возложения обязанностей в налоговой сфере. Вопросы иных видов контроля, осуществляемого налоговыми органами, регулируются на федеральном уровне.

ФНС России осуществляет функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов в случаях, предусмотренных законодательством РФ, иных обязательных платежей, а также за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства РФ в пределах компетенции налоговых органов.

ФНС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

Статья 2 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации» в качестве основополагающих принципов организации налоговых органов устанавливает единство, централизацию и иерархию построения. ФНС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями.

ФНС России и ее территориальные органы — управления Службы по субъектам РФ, межрегиональные инспекции Службы, инспекции Службы по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции Службы межрайонного уровня составляют единую централизованную систему налоговых органов. Возглавляет единую систему налоговых органов ФНС России.

Вторым звеном являются межрегиональные инспекции ФНС России, в основу образования которых положены принципы территориальности или определенности сферы деятель-

ности. По территориальному принципу образованы межрегиональные инспекции ФНС России по федеральным округам. В зависимости от круга охватываемой деятельности создаются межрегиональные специализированные инспекции по оперативному контролю проблемных налогоплательщиков, по контролю за налогообложением малого бизнеса и сферы услуг, по контролю за алкогольной и табачной продукцией.

Третьим звеном единой системы налоговых органов являются управления ФНС по субъектам РФ.

Завершают систему налоговых органов территориальные инспекции ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления, а также межрайонные налоговые инспекции.

В основу построения системы налоговых органов заложен принцип иерархичности, имеющий два аспекта. Во-первых, вышестоящим налоговым органам предоставлено право отменять решения нижестоящих в случае их несоответствия Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам. Во-вторых, налогоплательщик имеет право обжаловать в вышестоящие налоговые органы решения нижестоящих налоговых органов.

Финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФНС России и ее территориальных органов производится за счет средств федерального бюджета, предусматриваемых на государственное управление.

Деятельность налоговых органов осуществляется в границах их *компетенции*, представляющей собой установленную нормативными правовыми актами совокупность полномочий ФНС России и ее территориальных подразделений по осуществлению контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, в валютных отношениях и иных сферах государственной деятельности, а также полномочий по применению мер ответственности.

Компетенция налоговых органов реализуется непосредственно ФНС России или через ее территориальные структуры.

ФНС России осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1) осуществляет контроль и надзор за:

соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за правильностью исчисления, полно-

той и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей;

представлением деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

выделением и использованием квот на закупку этилового спирта, произведенного из пищевого и непищевого сырья;

фактическими объемами производства и реализации этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями;

соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения;

полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей;

проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей;

2) выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на:

производство, хранение и оборот этилового спирта, спиртосодержащей продукции, производство, розлив, хранение, закупку и оптовую реализацию алкогольной продукции;

производство, хранение и поставку спиртосодержащей непищевой продукции;

производство табачных изделий;

учреждение акцизных складов;

осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией;

проведение всероссийских лотерей;

3) осуществляет:

государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств;

установку и пломбирование контрольных спиртоизмеряющих приборов на предприятиях и в организациях по производству этилового спирта из сырья всех видов;

4) регистрирует в установленном порядке:

договоры коммерческой концессии;

контрольно-кассовую технику, используемую организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством РФ;

5) ведет в установленном порядке:

учет всех налогоплательщиков;

государственный сводный реестр выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство, хранение и оптовую реализацию этилового спирта и алкогольной продукции;

сводный государственный реестр выданных лицензий, лицензий, действие которых приостановлено, и аннулированных лицензий на производство, хранение и поставку спиртосодержащей пищевой продукции;

реестр лицензий на производство табачных изделий;

реестры разрешений на учреждение акцизных складов, в том числе сводный реестр разрешений;

Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и Единый государственный реестр налогоплательщиков;

реестр лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией;

единый государственный реестр лотерей, государственный реестр всероссийских лотерей;

6) бесплатно информирует (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставляет формы налоговой отчетности и разъясняет порядок их заполнения;

7) осуществляет в установленном законодательством РФ порядке возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

8) принимает в установленном законодательством РФ порядке решения об изменении сроков уплаты налогов, сборов и пеней;

9) устанавливает (утверждает):

форму налогового уведомления;

форму требования об уплате налога;

форму заявления о постановке на учет в налоговом органе;

форму уведомления о постановке на учет в налоговом органе;

форму свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;
форму решения руководителя (заместителя руководителя) налогового органа о проведении выездной налоговой проверки;
форму и требования к составлению акта налоговой проверки;
форму акта об обнаружении фактов, свидетельствующих о нарушении лицами, не являющимися налогоплательщиками, плательщиками сборов или налоговыми агентами, законодательства о налогах и сборах (в том числе о совершении налоговых правонарушений), и требования к его составлению;

форму представления налоговыми агентами в налоговый орган сведений о доходах физических лиц и суммах начисленных и удержанных налогов за налоговый период;

форму справки о полученных физическими лицами доходах и удержанных суммах налога;

форму представления в налоговый орган налоговым агентом информации о суммах выплаченных иностранным организациям доходов и удержанных налогов за прошедший отчетный (налоговый) период;

форму заявления о возврате удержанного налога по выплаченным иностранным организациям доходам;

форму представления в налоговый орган органами, выдающими в установленном порядке лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира, на пользование объектами водных биологических ресурсов, сведений о выданных лицензиях (разрешениях), сумме сбора, подлежащей уплате по каждой лицензии (разрешению), а также сведений о сроках уплаты сбора;

форму представления организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими пользование объектами животного мира на основании лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира, в налоговые органы по месту своего учета сведений о полученных лицензиях (разрешениях) на пользование объектами животного мира, суммах сбора, подлежащих уплате, и суммах фактически уплаченных сборов;

перечень документов, представляемых организациями и индивидуальными предпринимателями в налоговый орган для зачета или возврата сумм сбора по нереализованным лицензиям (разрешениям) на пользование объектами животного мира;

форму представления в налоговые органы организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими

пользование объектами водных биологических ресурсов на основании лицензии (разрешения) на пользование объектами водных биологических ресурсов, сведений о полученных лицензиях (разрешениях) на пользование объектами водных биологических ресурсов, суммах сбора, подлежащих уплате в виде разового и регулярных взносов;

форму заявления о постановке на учет в налоговом органе налогоплательщика при выполнении соглашения о разделе продукции;

форму свидетельства о постановке на учет в налоговом органе налогоплательщика при выполнении соглашения о разделе продукции;

форму представления органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств, сведений о транспортных средствах, зарегистрированных или снятых с регистрации в этих органах, а также о лицах, на которых зарегистрированы транспортные средства;

форму заявления налогоплательщика о регистрации объекта (объектов) налогообложения налогом на игорный бизнес;

10) разрабатывает формы и порядок заполнения расчетов по налогам, формы налоговых деклараций и иные документы в случаях, установленных законодательством РФ, и направляет их для утверждения в Министерство финансов РФ;

11) представляет в соответствии с законодательством РФ о несостоятельности (банкротстве) интересы Российской Федерации по обязательным платежам и (или) денежным обязательствам;

12) рассматривает уведомления о проведении стимулирующих лотерей;

13) осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, физических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств в установленной сфере деятельности;

14) осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание ФНС России и реализацию возложенных на нее функций;

15) обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

16) организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принимает по ним

решения и направляет заявителям ответы в установленный законодательством РФ срок;

17) организует профессиональную подготовку работников центрального аппарата и территориальных органов ФНС России, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

18) взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

19) осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Налоговые органы согласно ст. 31 НК РФ *вправе*:

требовать от налогоплательщика или налогового агента документы по формам, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащие основаниями для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов, а также документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов;

проводить налоговые проверки в порядке, установленном НК РФ;

производить выемку документов при проведении налоговых проверок у налогоплательщика или налогового агента, свидетельствующих о совершении налоговых правонарушений, в случаях, когда есть достаточные основания полагать, что эти документы будут уничтожены, сокрыты, изменены или заменены;

вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков, плательщиков сборов или налоговых агентов для дачи пояснений в связи с уплатой (удержанием и перечислением) ими налогов либо в связи с налоговой проверкой, а также в иных случаях, связанных с исполнением ими законодательства о налогах и сборах;

приостанавливать операции по счетам налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов в порядке, предусмотренном НК РФ;

осматривать (обследовать) любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения независимо от места их нахождения

ния производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества. Порядок проведения инвентаризации имущества налогоплательщика при налоговой проверке утверждается Министерством финансов РФ;

определять суммы налогов, подлежащие внесению налогоплательщиками в бюджет (внебюджетные фонды), расчетным путем на основании имеющейся у них информации о налогоплательщике, а также данных об иных аналогичных налогоплательщиках в случаях отказа налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к осмотру (обследованию) производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, непредставления в течение более двух месяцев налоговому органу необходимых для расчета налогов документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушением установленного порядка, приведшего к невозможности исчислить налоги;

требовать от налогоплательщиков, налоговых агентов, их представителей устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение указанных требований;

взыскивать недоимки по налогам и сборам, а также взыскивать пени и штрафы в порядке, установленном НК РФ;

требовать от банков документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов и инкассовых поручений (распоряжений) налоговых органов о списании со счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов сумм налогов, пени и штрафов;

привлекать для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков;

вызывать в качестве свидетелей лиц, которым могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для проведения налогового контроля;

заявлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия выданных юридическим и физическим лицам лицензий на право осуществления определенных видов деятельности;

предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски.

ФНС России в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности *имеет право*:

организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности;

запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов ФНС России и подведомственных организаций;

привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;

применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований в установленной сфере деятельности, в целях пресечения фактов нарушения законодательства РФ;

создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности;

разрабатывать и утверждать в установленном порядке образцы форменной одежды, знаков различия и отличия, удостоверений, а также порядок ношения форменной одежды.

ФНС России *не вправе* осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Установленные ограничения полномочий ФНС России не распространяются на полномочия руководителя Службы по управлению имуществом, закрепленным за Службой на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Службы.

Перечень названных прав не является исчерпывающим, поскольку в процессе осуществления конкретных контрольных

мероприятий налоговые органы вступают в различные правоотношения и, следовательно, приобретают новые права либо детализируют имеющиеся.

Наделение ФНС России статусом органа валютного контроля обусловило включение в его компетенцию осуществление полномочий в сфере данного вида контроля; в случае неявки без уважительной причины налогоплательщика для рассмотрения материалов налоговой проверки налоговые органы имеют право вынести решение в его отсутствие; в необходимых случаях одновременно с подачей искового заявления о взыскании налоговой санкции с лица, привлекаемого к налоговой ответственности, налоговый орган вправе направить в суд ходатайство об обеспечении иска.

ФНС России свойственно осуществление не только функций контрольного характера, но и полномочий, направленных на совершенствование финансовой деятельности государства в целом. В пределах своей компетенции ФНС России подготавливает предложения по совершенствованию налоговой политики, планированию налоговых поступлений, развитию налогового законодательства в Российской Федерации, а также валютного законодательства и законодательства в области производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции; участвует в переговорах о заключении межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества и осуществляет реализацию указанных соглашений; разрабатывает совместно с иными уполномоченными органами проекты федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на соответствующий год.

В целях реализации возложенных на налоговые органы задач по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах налоговые органы в числе прочих полномочий обязаны защищать финансовые интересы государства. Налоговым органам предоставлено право возбуждать процедуру о восстановлении нарушенных прав государства в финансовой сфере посредством искового судопроизводства.

Федеральным законодательством предусмотрены различные виды исков, которые налоговые органы вправе предъявлять к налогоплательщикам и другим участниками налоговых правоотношений в суды общей юрисдикции и арбитражные суды:

о взыскании налоговых санкций с лиц, допустивших нарушения законодательства о налогах и сборах;

о признании недействительной государственной регистрации юридического лица или государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;

о ликвидации организации любой организационно-правовой формы по основаниям, установленным законодательством РФ;

о досрочном расторжении договора о налоговом кредите и договора об инвестиционном налоговом кредите;

о взыскании задолженности по налогам, сборам, соответствующим пеням и штрафам в бюджеты (внебюджетные фонды), числящейся более трех месяцев за организациями, являющимися в соответствии с гражданским законодательством РФ зависимыми (дочерними) обществами (предприятиями), с конкретных основных (преобладающих, участвующих) обществ (товариществ, предприятий), когда на счета последних в банках поступает выручка за реализуемые товары (работы, услуги) зависимых (дочерних) обществ (предприятий), а также за организациями, являющимися в соответствии с гражданским законодательством РФ основными (преобладающими, участвующими) обществами (товариществами, предприятиями), с зависимых (дочерних) обществ (предприятий), когда на их счета в банках поступает выручка за реализуемые товары (работы, услуги) основных (преобладающих, участвующих) обществ (товариществ, предприятий).

Статьей 31 НК РФ предусмотрена возможность налоговых органов предъявлять иски и в иных случаях. В частности, налоговые органы имеют право обратиться в арбитражный суд с иском о привлечении банка к ответственности в случае неисполнения решения налогового органа о приостановлении операций по счетам налогоплательщика или налогового агента (ст. 134 НК РФ); непредставления банком налоговым органам сведений о финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков — клиентов банков.

Способы защиты финансовых интересов государства посредством искового судопроизводства предусмотрены и Законом РФ «О налоговых органах Российской Федерации», согласно ст. 7 которого налоговые органы вправе предъявлять иски:

о признании сделок недействительными и взыскании в доход государства всего полученного по таким сделкам;

о взыскании в доход соответствующего бюджета неосновательно приобретенного не по сделке, а в результате других незаконных действий.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹ налоговые органы наряду с должником, прокурором и иными уполномоченными лицами имеют право на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом в связи с неисполнением обязанности по уплате обязательных платежей.

Право на обращение в суд за защитой финансовых интересов государства посредством предъявления исков возникает у налоговых органов только в случаях, когда федеральным законодательством не предусмотрены иные меры пресечения или предупреждения налоговых правонарушений или не установлен внесудебный порядок разрешения налоговых споров. Например, в силу императивности нормы о бесспорном взыскании сумм недоимок и пеней с юридических лиц (ст. 46 НК РФ) налоговые органы не могут отказаться от ее реализации и восстанавливать нарушенные права государства в порядке искового судопроизводства.

Однако на практике часто возникают ситуации, когда налоговым законодательством предусмотрен внесудебный порядок разрешения налогового спора, но исполнить принятое решение не представляется возможным ввиду отсутствия у налогоплательщика объектов, на которые обращается взыскание (банковского счета или денег на нем, ликвидного имущества). В таком случае у налогового органа возникает право обратиться в арбитражный суд о признании организации банкротом.

Являясь федеральными органами исполнительной власти, налоговые органы наделены правом нормотворчества по регулированию общественных отношений, складывающихся в налоговой сфере. Нормативные правовые акты издаются налоговыми органами на основе обобщения практики применения законодательства о налогах и сборах, анализов отчетных и статистических данных, результатов налоговых проверок.

Согласно ст. 4 НК РФ нормативные правовые акты органов исполнительной власти не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Таким образом, правовые акты налоговых органов должны соответствовать федеральному и региональному законодательству и предназначаются для его детализации, конкретизации или установления механизма реализации налогово-правовых норм. Нормативные правовые акты, изданные в пределах компетенции налоговых органов и соот-

¹ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

ветствующие законодательству, носят императивный характер по исполнению их налогоплательщиками и иными участниками налоговых правоотношений.

В целях единообразного применения налогово-правовых норм на всей территории Российской Федерации налоговые органы издают методические указания, приказы и инструкции, регулирующие деятельность территориальных налоговых органов. Методические указания, приказы и инструкции не относятся к нормативным документам, поэтому не имеют обязательной юридической силы для участников налоговых правоотношений. Формально акты подобного рода обязательны для исполнения только нижестоящими налоговыми структурами, а при разрешении налоговых споров они оцениваются судами так же, как и иные представленные сторонами письменные доказательства.

ФНС России и ее территориальные подразделения проводят разъяснительную работу в отношении применения законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов. В этих целях налоговые органы бесплатно информируют налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, предоставляют налогоплательщикам формы установленной отчетности, разъясняют порядок их заполнения, порядок исчисления и уплаты налогов и сборов и обеспечивают налогоплательщиков иной необходимой информацией.

Возложенные на налоговые органы функции и полномочия осуществляются ФНС России непосредственно либо через ее территориальные подразделения.

Полномочия налоговых органов конкретизированы по кругу их должностных лиц. В ст. 8 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации» перечислены следующие права, реализация которых возможна только начальниками налоговых органов и их заместителями: выносить решения о привлечении граждан, органов и организаций к ответственности за совершение налоговых правонарушений; взыскивать недоимки по налогам и пени; возбуждать ходатайства о запрещении в установленном порядке занятий индивидуальной трудовой деятельностью; предъявлять иски в суде общей юрисдикции и арбитражном суде; налагать административные штрафы; создавать налоговые посты.

Остальные полномочия налоговых органов могут реализовываться их должностными лицами, т. е. сотрудниками налоговых органов, которым в соответствии с квалификацией, стажем

работы и занимаемой должностью присваиваются классные чины. Должностные лица налоговых органов имеют специальные звания и занимают должности не ниже должности налогового инспектора.

Реализация некоторых полномочий должностных лиц налоговых органов возможна только при наличии согласия (санкции) начальника налогового органа или его заместителя. Например, налоговым законодательством устанавливаются особые процедуры доступа должностных лиц налоговых органов на территорию или в помещение налогоплательщика для проведения налоговой проверки. Согласно п. 1 ст. 91 НК РФ основанием доступа должностных лиц является постановление (решение) налогового органа о проведении выездной налоговой проверки, следовательно, право на входение в помещение налогоплательщика имеют те должностные лица налоговых органов, которые указаны в постановлении о проведении налоговой проверки.

Составным элементом компетенции налоговых органов являются их *обязанности*, установленные ст. 32 НК РФ. Основопологающей обязанностью налоговых органов, обусловленной целями создания и задачами деятельности, является осуществление контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов. Остальные обязанности налоговых органов служат средством обеспечения вышеназванной, развивают и конкретизируют ее.

Налоговые органы обязаны:

- соблюдать законодательство о налогах и сборах;
- вести в установленном порядке учет налогоплательщиков;
- бесплатно информировать (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставлять формы налоговой отчетности и разъяснять порядок их заполнения;
- осуществлять возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, пеней и штрафов в порядке, предусмотренном НК РФ;
- соблюдать налоговую тайну;
- направлять налогоплательщику или налоговому агенту копии акта налоговой проверки и решения налогового органа, а

также в предусмотренных законодательством случаях — налоговое уведомление и требование об уплате налога или сбора;

при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, обязаны в 10-дневный срок со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Обязанности налоговых органов, так же как и права, конкретизированы по кругу их должностных лиц. В соответствии с принципом разделения полномочий *должностные лица налоговых органов обязаны:*

действовать в строгом соответствии с НК РФ и иными федеральными законами;

реализовывать в пределах своей компетенции права и обязанности налоговых органов;

корректно и внимательно относиться к налогоплательщикам, их представителям и иным участникам налоговых правоотношений, не унижать их честь и достоинство.

Обязанности налоговых органов имеют два аспекта: корреспонденция (соотношение) с правами налогоплательщиков и налоговых агентов и обеспечение фискальных интересов государства. Поскольку перечень прав налогоплательщиков и налоговых агентов не является исчерпывающим, на налоговые органы могут быть возложены другие обязанности, предусмотренные НК РФ и иными федеральными законами.

Налоговым кодексом РФ дан общий перечень обязанностей должностных лиц налоговых органов как государственных служащих. Конкретизируются обязанности должностных лиц налоговых органов некоторыми статьями НК РФ, а также иными федеральными законами. Например, ст. 92 и 94 НК РФ устанавливают обязанность должностного лица налогового органа при производстве осмотра или выемки документов составлять протокол; согласно ст. 104 НК РФ до обращения в суд налоговый орган обязан предложить налогоплательщику добровольно уплатить соответствующую сумму налоговой санкции.

На основании Федерального закона от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» налоговые органы обязаны:

осуществлять контроль за соблюдением организациями и индивидуальными предпринимателями требований данного Федерального закона;

осуществлять контроль за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей;

проверять документы, связанные с применением организациями и индивидуальными предпринимателями контрольно-кассовой техники, получать необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проведении проверок;

проводить проверки выдачи организациями и индивидуальными предпринимателями кассовых чеков;

налагать штрафы в случаях и порядке, которые установлены КоАП РФ, на организации и индивидуальных предпринимателей, которые нарушают требования указанного Федерального закона.

Налоговым кодексом РФ установлена презумпция правомерности действий и актов (как нормативного, так и индивидуального содержания) налоговых органов, вытекающая из положения о том, что подача жалобы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) не приостанавливает исполнения обжалуемого акта или действия.

Глава 19. Система налогов и сборов Российской Федерации

§ 1. Правовые основы системы налогов и сборов

Система налогов и сборов представляет собой совокупность налогов и сборов, взимаемых в установленном порядке на территории Российской Федерации.

Современное налоговое законодательство не содержит определения системы налогов и сборов Российской Федерации. Однако из анализа ст. 12—15 НК РФ можно сделать вывод, что в систему налогов и сборов входят федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также государственные и таможенные пошлины, отнесенные по своему статусу к федеральным налогам и сборам.

Видовое многообразие налогов предполагает их классификацию по различным основаниям.

В зависимости от *плательщика*:

налоги с организаций — обязательные платежи, взыскиваемые только с налогоплательщиков-организаций (налог на добавленную стоимость, налог на прибыль и др.). Необходимо помнить, что субъектами налогового права являются организации, а не

юридические лица, хотя в большинстве случаев организации имеют статус юридического лица. Вместе с тем все организации относятся к плательщикам налогов независимо от наличия статуса юридического лица, в частности филиалы и представительства;

налоги с физических лиц — обязательные платежи, взимаемые с индивидуальных налогоплательщиков — физических лиц (налог на доходы физических лиц и др.);

общие налоги для физических лиц и организаций — обязательные платежи, уплачиваемые всеми категориями налогоплательщиков независимо от их организационно-правового статуса. Наличие общих налогов обусловлено тем, что главным принципом их взимания является наличие какого-либо объекта в собственности лица (например, земельный налог).

В зависимости от *формы налогообложения*:

прямые (подходно-имущественные) — налоги, взимаемые в процессе приобретения материальных благ, определяемые размером объекта обложения и уплачиваемые производителем или собственником (налог на прибыль и др.). Прямые налоги подразделяются на: а) личные — налоги, уплачиваемые налогоплательщиком за счет и в зависимости от полученного дохода (прибыли) и учитывающие финансовую состоятельность плательщика (например, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль (доход) организаций); б) реальные — налоги, уплачиваемые с имущества, в основе которых лежит не реальный, а предполагаемый средний доход, получение которого только ожидается. Ставки реальных налогов рассчитываются, как правило, по результатам деятельности нескольких одинаковых категорий налогоплательщиков (например, налог на вмененный доход, налог на операции с ценными бумагами, земельный налог);

косвенные (на потребление) — налоги, взимаемые в процессе расходования материальных благ, определяемые размером потребления, включаемые в виде надбавки к цене товара и уплачиваемые потребителем (акцизы, налог на добавленную стоимость и др.). При косвенном налогообложении формальным плательщиком выступает продавец товара (работ, услуг), являющийся как бы посредником между государственной казной и потребителем товара (работ, услуг). Реальным же плательщиком налога является потребитель. Именно критерий соотношения юридического и фактического плательщика является одним из основных при разграничении налогов на прямые и косвенные.

В зависимости от *территориального уровня*:

федеральные налоги — устанавливаемые и вводимые в действие федеральным органом представительной власти — Федеральным Собранием РФ (Государственной Думой и Советом Федерации). Перечень федеральных налогов и их ставки являются едиными на всей территории РФ и не могут быть изменены органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления. Согласно п. 2 ст. 12 НК РФ федеральные налоги должны устанавливаться непосредственно НК РФ (например, налог на доходы от капитала, экологический налог, акцизы);

налоги субъектов РФ — налоги, перечисленные НК РФ, но вводимые в действие представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов РФ и обязательные к уплате только на территории соответствующего субъекта РФ (например, налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на недвижимость);

местные налоги — налоги, устанавливаемые НК РФ, но вводимые в действие представительными органами местного самоуправления и обязательные к уплате на территории соответствующего муниципального образования (например, земельный налог).

В зависимости от *канала поступления*:

государственные — налоги, полностью зачисляемые в государственные бюджеты;

местные — налоги, полностью зачисляемые в муниципальные бюджеты;

пропорциональные — налоги, распределяемые между бюджетами различных уровней по определенным квотам;

внебюджетные — налоги, поступающие в определенные внебюджетные фонды.

В зависимости от *характера использования*:

налоги общего значения — используемые на общие цели, без конкретизации мероприятий или затрат, на которые они расходуются. Таковыми являются большинство налогов, взимаемых в Российской Федерации;

целевые налоги — зачисляемые в целевые внебюджетные фонды или выделяемые в бюджете отдельной строкой и предназначенные для финансирования конкретно определенных мероприятий (например, земельный налог).

В зависимости от *периодичности взимания*:

разовые — налоги, уплачиваемые один раз в течение определенного периода при совершении конкретных действий (например, водный налог);

регулярные налоги — взимаемые систематически, через определенные промежутки времени и в течение всего периода владения или деятельности плательщика (налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций и др.).

Перечисленные критерии классификации налогов не являются исчерпывающими, но вместе с тем представляются достаточными для юридической характеристики всех действующих налогов и сборов в Российской Федерации.

§ 2. Федеральные налоги и сборы

Налоговое законодательство РФ построено на основе принципа единства финансовой политики государства, проявляющегося, в частности, в установлении закрытого (полного) перечня налогов, действующих на всей его территории. НК РФ устанавливает три уровня налоговой системы: федеральный, субъектов РФ и местный. Отнесение каждого вида налогов к тому или иному уровню осуществлено исходя от объема функций и полномочий, реализация которых возложена на государство в целом, субъекты РФ или муниципальные образования. Следует отметить, что независимо от закрепления налогов за определенным уровнем бюджетной системы, принимать решение по конкретным вопросам налогообложения соответствующие законодательные (представительные) органы могут только в пределах своей компетенции.

Уровни налоговой системы не совпадают со звеньями бюджетной системы: если в федеральный бюджет зачисляются только федеральные налоги, то в региональные и муниципальные бюджеты могут поступать отчисления от федеральных или региональных налогов соответственно.

Федеральные налоги устанавливаются федеральными законами и подлежат взиманию на всей территории Российской Федерации. Льготы по федеральным налогам закрепляются только федеральными законами, но представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вправе вводить дополнительные льготы в пределах сумм, зачисляемых в их бюджеты. По общему правилу ставки федеральных налогов определяются Федеральным Собранием РФ. Однако ставки налогов на отдельные виды природных ресурсов, акцизов на отдельные виды минерального сырья и таможенных пошлин устанавливаются Правительством РФ.

Согласно ст. 13 НК РФ к федеральным налогам и сборам относятся: налог на добавленную стоимость; акцизы; налог на доходы физических лиц; единый социальный налог; налог на прибыль организаций; налог на добычу полезных ископаемых; водный налог; сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; государственная пошлина.

Названный перечень показывает, что в структуру обязательных платежей федерального уровня входят все виды императивных денежных изъятий, известных российской налоговой системе. Как видим, кроме основной массы налогов на федеральном уровне выделяются:

сборы (взносы в государственные социальные внебюджетные фонды; сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами; таможенные сборы; лицензионные сборы);

пошлины (государственная пошлина; таможенная пошлина).

Налог на добавленную стоимость. Это косвенный налог, являющийся надбавкой к цене товара.

Порядок исчисления и взимания налога на добавленную стоимость (НДС) регулируется гл. 21 НК РФ.

Плательщиками данного налога признаются:

организации;

индивидуальные предприниматели;

лица, признаваемые плательщиками НДС в связи с перемещением товаров через таможенную границу России.

Не являются плательщиками НДС организации — иностранные организаторы Олимпийских игр и Паралимпийских игр в отношении операций, совершаемых в целях организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи.

Не являются плательщиками НДС организации и индивидуальные предприниматели в том случае, если в течение трех предшествующих последовательных налоговых периодов сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций или индивидуальных предпринимателей не превысила 2 млн руб. Указанное освобождение от уплаты налога не применяется в отношении налоговых обязанностей, возникающих в связи с ввозом товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

Освобождение от уплаты НДС по причине низкой налоговой базы осуществляется на основании письменного заявления налогоплательщика, подаваемого в налоговый орган по месту своего учета. Лица, претендующие на освобождение от уплаты

НДС, должны приложить к заявлению необходимые сведения, подтверждающие право на снятие с них налоговой обязанности.

Объектами обложения НДС являются операции, совершаемые налогообязанными лицами. В частности, НДС облагаются: реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ, в том числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставлении отступного или новации, а также передача имущественных прав. Реализацией товаров (работ, услуг) признается также передача права собственности на товары, результатов выполненных работ, оказание услуг на безвозмездной основе;

передача на территории РФ товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету (в том числе через амортизационные отчисления) при исчислении налога на прибыль организаций;

выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;

ввоз товаров на таможенную территорию РФ.

Не признаются объектом налогообложения:

осуществление операций, связанных с обращением российской или иностранной валюты (за исключением целей нумизматики);

передача основных средств, нематериальных активов и (или) иного имущества организации ее правопреемнику (правопреемникам) при реорганизации этой организации;

передача основных средств, нематериальных активов и (или) иного имущества некоммерческим организациям на осуществление основной уставной деятельности, не связанной с предпринимательской деятельностью;

передача имущества, если такая передача носит инвестиционный характер (в частности, вклады в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ, вклады по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности), паевые взносы в паевые фонды кооперативов);

передача имущества в пределах первоначального взноса участнику хозяйственного общества или товарищества (его правопреемнику или наследнику) при выходе (выбытии) из хозяйственного общества или товарищества, а также при распределении имущества ликвидируемого хозяйственного общества или товарищества между его участниками;

передача имущества в пределах первоначального взноса участнику договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) или его правопреемнику в случае выдела его доли из имущества, находящегося в общей собственности участников договора, или раздела такого имущества;

передача жилых помещений физическим лицам в домах государственного или муниципального жилищного фонда при проведении приватизации;

изъятие имущества путем конфискации, наследование имущества, а также обращение в собственность иных лиц бесхозных и брошенных вещей, бесхозных животных, находки, клада в соответствии с нормами ГК РФ;

передача на безвозмездной основе жилых домов, детских садов, клубов, санаториев и других объектов социально-культурного и жилищно-коммунального назначения, а также дорог, электрических сетей, подстанций, газовых сетей, водозаборных сооружений и других подобных объектов органам государственной власти и органам местного самоуправления (или по решению указанных органов специализированным организациям, осуществляющим использование или эксплуатацию данных объектов по их назначению);

передача имущества государственных и муниципальных предприятий, выкупаемого в порядке приватизации;

выполнение работ (оказание услуг) органами, входящими в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, в рамках выполнения возложенных на них исключительных полномочий в определенной сфере деятельности в случае, если обязательность выполнения указанных работ (оказания услуг) установлена законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, актами органов местного самоуправления;

передача на безвозмездной основе объектов основных средств органам государственной власти и управления и органам местного самоуправления, а также бюджетным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;

операции по реализации земельных участков (долей в них);

передача имущественных прав организации ее правопреемнику (правопреемникам).

В Налоговом кодексе РФ предусмотрен широкий перечень операций, освобождаемых от НДС. Перечень операций, не подлежащих обложению НДС, а также круг субъектов, деятельность которых не относится к объектам льготного налогообло-

жения, являются закрытыми (полными) и расширительному трактованию не подлежат. Операции, освобождаемые от налогообложения, имеют два разных правовых режима: *императивный* и *уполномочивающий*.

К первой группе относятся операции, освобожденные от налогового гнета в силу правовых норм: реализация на территории Российской Федерации определенных видов медицинских товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ; медицинских услуг, оказываемых медицинскими организациями, кроме косметических, ветеринарных и санитарно-эпидемиологических услуг; услуги по уходу за больными, инвалидами и престарелыми; услуги по содержанию детей в дошкольных учреждениях; услуги некоммерческих образовательных учреждений; продукты питания, произведенные студенческими и школьными столовыми; некоторые виды услуг по перевозке пассажиров и т. д.

Ко второй группе операций, освобождаемых от налогообложения, относятся следующие операции: реализация предметов религиозного назначения; реализация товаров (работ, услуг), производимых общественными организациями инвалидов, учреждениями социальной защиты или социальной реабилитации населения; осуществление некоторых банковских операций; реализация изделий народного художественного промысла; оказание услуг по негосударственному пенсионному страхованию; оказание услуг членами коллегий адвокатов и т. д. Сущность уполномочивающего режима заключается в наличии у налогоплательщика права, но не обязанности, отказаться от освобождения перечисленных операций от обложения НДС.

Предоставленное юридическому лицу — налогоплательщику право самостоятельно принимать решение об освобождении перечисленных в п. 3 ст. 149 НК РФ объектов от НДС обусловлено высокой общественной значимостью этих операций, осуществлением их, как правило, социально незащищенными группами населения либо возможностью снижения цены товара за счет отсутствия в ее составе косвенного налога. При этом не допускается выборочное освобождение от налогообложения, зависящее от каких-либо критериев покупателя (приобретателя) соответствующих товаров (работ, услуг). Отказ от налогообложения возможен только на срок не менее одного года и реализуется путем представления юридическим плательщиком НДС заявления в налоговый орган по месту регистрации.

При реализации товаров (работ, услуг) налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно в зависимости

от особенностей реализации произведенных им или приобретенных товаров (работ, услуг). Однако в ряде случаев обязанность по определению налогооблагаемой базы лежит на налоговых агентах. Например, налоговые агенты обязаны определить налоговую базу в случае реализации иностранными лицами, не состоящими на учете в российских налоговых органах, товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации.

По общему правилу налоговая база определяется как стоимость товаров (работ, услуг) с учетом акцизов и без включения в нее НДС и налога с продаж. Особый порядок расчета налоговой базы установлен законодательством относительно договоров финансирования под уступку денежного требования или уступку требования; дохода, получаемого на основе договоров поручения, комиссии или агентских договоров; осуществления транспортных перевозок и реализации услуг международной связи; совершения операций по передаче товаров для собственных нужд; реализации предприятия в целом как имущественного комплекса. Исключением из общего правила определения налоговой базы являются и операции по ввозу товаров на таможенную территорию России.

Ставки рассматриваемого налога выражены в процентном соотношении к добавленной стоимости товара (работы или услуги) и могут быть равны 0, 10 или 18%.

Так, по ставке 0% производится налогообложение при реализации:

товаров (за исключением нефти, включая стабильный газовый конденсат, природного газа, которые экспортируются на территории государств — участников СНГ), вывезенных в таможенном режиме экспорта, а также товаров, помещенных под таможенный режим свободной экономической зоны при условии представления в налоговые органы соответствующих документов, предусмотренных ст. 165 НК РФ. Также по ставке 0% облагаются работы (услуги), непосредственно связанные с производством и реализацией указанных товаров;

работ (услуг), непосредственно связанных с перевозкой (транспортировкой) через таможенную территорию России товаров, помещенных под таможенный режим транзита;

услуг по перевозке пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположены за пределами территории РФ, при оформлении перевозок на основании единых международных перевозочных документов;

товаров (работ, услуг) в области космической деятельности;

драгоценных металлов налогоплательщиками, осуществляющими их добычу или производство из лома и отходов, содержащих драгоценные металлы, Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, Центральному банку РФ, банкам;

товаров (работ, услуг) для официального пользования иностранными дипломатическими и приравненными к ним представительствами или для личного пользования дипломатического или административно-технического персонала этих представительств, включая проживающих вместе с ними членов их семей. Реализация названных товаров (выполнение работ, оказание услуг) подлежит налогообложению по ставке 0% в случаях, если законодательством соответствующего иностранного государства установлен аналогичный порядок в отношении дипломатических и приравненных к ним представительств РФ, дипломатического и административно-технического персонала этих представительств (включая проживающих вместе с ними членов их семей) либо если такая норма предусмотрена в международном договоре РФ.

По ставке 10% НДС уплачивается при реализации:

следующих продовольственных товаров: скота и птицы в живом весе; мяса и мясопродуктов (за исключением деликатесных); молока и молокопродуктов (включая мороженое, произведенное на их основе, за исключением мороженого, выработанного на плодово-ягодной основе, фруктового и пищевого льда); яиц и яйцепродуктов; масла растительного; маргарина; сахара, включая сахар-сырец; соли; зерна, комбикормов, кормовых смесей, зерновых отходов; маслосемян и продуктов их переработки; хлеба и хлебобулочных изделий; крупы; муки; макаронных изделий; рыбы живой (за исключением ценных пород); море- и рыбопродуктов, в том числе рыбы охлажденной, мороженой и других видов обработки, сельди, консервов и пресервов (за исключением деликатесных); продуктов детского и диабетического питания; овощей (включая картофель);

следующих товаров для детей: трикотажных изделий; швейных изделий, в том числе изделий из натуральных овчины и кролика; нательного белья, головных уборов, одежды и изделий для новорожденных и детей ясельной группы; обуви (за исключением спортивной); кроватей детских; матрацев детских; колясок; тетрадей школьных; игрушек; пластилина; пеналов; счетных палочек; счетов школьных; дневников школьных; тетрадей для рисования; альбомов для рисования; альбомов для

черчения; папок для тетрадей; обложек для учебников, дневников, тетрадей; касс цифр и букв; подгузников;

периодических печатных изданий, за исключением периодических печатных изданий рекламного или эротического характера;

книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, за исключением книжной продукции рекламного и эротического характера;

следующих медицинских товаров отечественного и зарубежного производства: лекарственных средств, включая лекарственные субстанции, в том числе внутриаптечного изготовления; изделий медицинского назначения.

Во всех остальных случаях НДС уплачивается по ставке 18%.

Законодательством особо оговорены порядок и сроки уплаты в бюджет НДС. Периодом уплаты НДС может быть один календарный месяц или квартал. Ежеквартально уплачивают налог те субъекты, сумма выручки которых от реализации товаров (работ, услуг) ежемесячно в течение трех месяцев не превышает 2 млн руб. Остальные субъекты уплачивают налог ежемесячно. Налогоплательщики, уплачивающие налог ежеквартально, обязаны представлять в налоговые органы отдельную декларацию.

По общему правилу налог уплачивается единовременно в полной сумме. Налогоплательщики перечисляют налог в бюджет по месту постановки на учет в налоговом органе, а налоговые агенты — по месту своего нахождения.

Акцизы. Это косвенные налоги, включаемые в цену товаров и оплачиваемые покупателем (потребителем). Как правило, подакцизными являются товары, монопольно производимые государством; товары, пользующиеся наибольшим спросом; дефицитные товары.

Общие правила правового регулирования акцизов установлены гл. 22 НК РФ. При установлении и взимании акцизов следует учитывать, что при перемещении подакцизных товаров через таможенную границу РФ данный вид налога применяется с учетом особенностей его правового режима, установленного таможенным законодательством РФ. Значительные особенности имеет правовое регулирование взимания акциза по товарам, перемещаемым через таможенную границу РФ при отсутствии таможенного контроля и таможенного оформления: если в соответствии с международным договором РФ с иностранным государством отменяются таможенный контроль и тамо-

женное оформление перемещаемых через таможенную границу РФ товаров, порядок взимания акциза по подакцизным товарам, происходящим из такого государства или выпущенным в свободное обращение на его территории и ввозимым на территорию РФ, устанавливается нормативными правовыми актами Правительства РФ. Также Правительством РФ устанавливается порядок подтверждения права на освобождение от уплаты акциза при ввозе подакцизных товаров с территории РФ на территорию иностранных государств, с которыми у России заключены международные договоры об отмене таможенного контроля и таможенного оформления.

Налогоплательщиками акциза являются организации, индивидуальные предприниматели, а также лица, признаваемые плательщиками налога в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ.

Относительно деятельности в рамках договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) при определении плательщика рассматриваемого налога необходимо отметить следующие особенности. Налогоплательщиком, исполняющим соответствующие обязанности по исчислению и уплате всей суммы акциза, считается лицо, ведущее дела простого товарищества. Лицо, ведущее дела простого товарищества, как правило, осуществляет и бухгалтерские операции по исполнению договора о совместной деятельности, поэтому императивное требование НК РФ о признании его плательщиком акцизов вполне закономерно.

Если ведение дел осуществляется всеми участниками договора о совместной деятельности, то по решению товарищей налоговые обязанности возлагаются на одно лицо (участника). Выбранный в качестве налогоплательщика участник приобретает все права и несет обязанности плательщика акцизов. При этом до начала осуществления первой подакцизной операции он должен известить налоговые органы о принятии обязанностей налогоплательщика.

Подакцизными товарами признаются:

- 1) спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением спирта коньячного;
- 2) спиртосодержащая продукция (растворы, эмульсии, суспензии и другие виды продукции в жидком виде) с объемной долей этилового спирта более 9%;
- 3) алкогольная продукция (спирт питьевой, водка, ликероводочные изделия, коньяки, вино и иная пищевая продукция с

объемной долей этилового спирта более 1,5%, за исключением виноматериалов);

- 4) пиво;
- 5) табачная продукция;
- 6) автомобили легковые и мотоциклы с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт (150 л. с.);
- 7) автомобильный бензин;
- 8) дизельное топливо;
- 9) моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей;
- 10) прямогонный бензин, за исключением бензина автомобильного и продукции нефтехимии.

Объектом налогообложения акцизом выступают различные операции, совершаемые налогоплательщиками:

реализация на территории РФ лицами произведенных ими подакцизных товаров, в том числе реализация предметов залога и передача подакцизных товаров по соглашению о предоставлении отступного или новации;

продажа лицами переданных им на основании приговоров или решений судов, арбитражных судов или других уполномоченных на то государственных органов конфискованных и (или) бесхозяйных подакцизных товаров, подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства и которые подлежат обращению в государственную и (или) муниципальную собственность;

передача на территории РФ лицом произведенных им из давальческого сырья (материалов) подакцизных товаров собственнику указанного сырья (материалов) либо другим лицам, в том числе получение указанных подакцизных товаров в собственность в счет оплаты услуг по производству подакцизных товаров из давальческого сырья (материалов);

передача в структуре организации произведенных подакцизных товаров для дальнейшего производства неподакцизных товаров;

передача на территории РФ лицами произведенных ими подакцизных товаров для собственных нужд;

передача на территории РФ лицами произведенных ими подакцизных товаров в уставный (складочный) капитал организаций, в паевые фонды кооперативов, а также в качестве взноса по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности);

передача на территории РФ организацией (хозяйственным обществом или товариществом) произведенных ею подакциз-

ных товаров своему участнику (его правопреемнику или наследнику) при его выходе (выбытии) из организации (хозяйственного общества или товарищества), а также передача подакцизных товаров, произведенных в рамках договора простого товарищества (договора о совместной деятельности), участнику (его правопреемнику или наследнику) указанного договора при выделе его доли из имущества, находящегося в общей собственности участников договора, или разделе такого имущества;

передача произведенных подакцизных товаров на переработку на давальческой основе (за исключением нефтепродуктов);

ввоз подакцизных товаров на таможенную территорию РФ;

получение (оприходование) денатурированного этилового спирта организацией, имеющей свидетельство на производство неспиртосодержащей продукции.

В Налоговом кодексе РФ установлен обширный перечень операций, не подлежащих обложению акцизом. В частности, освобождаются от налогообложения следующие операции:

передача подакцизных товаров одним структурным подразделением организации, не являющимся самостоятельным налогоплательщиком, для производства других подакцизных товаров другому такому же структурному подразделению этой организации;

реализация подакцизных товаров, помещенных под таможенный режим экспорта, за пределы территории РФ с учетом потерь в пределах норм естественной убыли или ввоз подакцизных товаров в портовую особую зону с остальной части территории РФ;

первичная реализация (передача) конфискованных и (или) бесхозяйных подакцизных товаров, подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства и которые подлежат обращению в государственную и (или) муниципальную собственность, на промышленную переработку под контролем таможенных и (или) налоговых органов либо уничтожение.

Кроме названных операций, не подлежит налогообложению акцизом ввоз на таможенную территорию РФ подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства и которые подлежат обращению в государственную и (или) муниципальную собственность.

Одновременно НК РФ предъявляет условие к освобождаемым от налогообложения операциям в виде отдельного ведения налогоплательщиком учета операций по производству и реализации подакцизных товаров. В случае отсутствия раздель-

ного учета подакцизных товаров сумма налога исчисляется налоговыми органами на основе максимальной ставки от единой налоговой базы.

Особый правовой режим освобождения от акцизного налогообложения установлен относительно операций по реализации подакцизных товаров за пределы России. Освобождение от налогообложения операций, помещенных под таможенный режим экспорта, производится только при соблюдении налогоплательщиком ряда законодательно установленных условий. Во-первых, вывоз товаров за пределы России должен осуществляться непосредственно их производителем или собственником. Во-вторых, освобождение от уплаты акциза возможно только при представлении в налоговый орган поручительства уполномоченного банка. При этом к форме и содержанию поручительства предъявляются особые требования в виде наличия обязательства банка уплатить в полном объеме сумму акциза и соответствующую пеню в случае непредставления налогоплательщиком (клиентом банка) документов, свидетельствующих о факте экспорта подакцизных товаров. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения банком обязательства по договору поручительства, налоговые органы вправе обратиться в суд в порядке искового производства о принудительном взыскании с поручителя акциза и начисленной пени.

В случае отсутствия поручительства уполномоченного банка акциз уплачивается налогоплательщиком на общих основаниях, однако после представления в налоговые органы документов, подтверждающих экспорт подакцизных товаров, уплаченная сумма акциза и начисленная пеня подлежат возврату налогоплательщику.

Налоговым законодательством установлены особенности налогообложения подакцизных товаров, перемещаемых через таможенную границу РФ. При ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию РФ налогообложение зависит от избранного таможенного режима и осуществляется в следующем порядке:

при выпуске подакцизных товаров для свободного обращения и при помещении подакцизных товаров под таможенные режимы переработки для внутреннего потребления и свободной таможенной зоны акциз уплачивается в полном объеме;

при помещении подакцизных товаров под таможенный режим реимпорта налогоплательщиком уплачиваются суммы акциза, от уплаты которых он был освобожден либо которые ему были возвращены в связи с экспортом товаров в соответствии с

НК РФ, в порядке, предусмотренном таможенным законодательством РФ;

при помещении подакцизных товаров под таможенные режимы транзита, таможенного склада, реэкспорта, беспошлинной торговли, свободного склада, уничтожения и отказа в пользу государства акциз не уплачивается;

при помещении подакцизных товаров под таможенный режим переработки на таможенной территории акциз не уплачивается при условии, что продукты переработки будут вывезены в определенный срок. При выпуске продуктов переработки для свободному обращения акциз подлежит уплате в полном объеме с учетом особенностей, установленных ТК РФ;

при помещении подакцизных товаров под таможенный режим временного ввоза применяется полное или частичное освобождение от уплаты акциза в порядке, предусмотренном таможенным законодательством РФ.

При ввозе подакцизных товаров с таможенной территории РФ налогообложение производится в следующем порядке:

при ввозе товаров в таможенном режиме экспорта за пределы таможенной территории РФ акциз не уплачивается с учетом правил освобождения от налогообложения при реализации подакцизных товаров за пределы территории РФ (ст. 184 НК РФ) или уплаченные суммы акциза возвращаются (засчитываются) налоговыми органами в порядке, предусмотренном НК РФ. Названный порядок налогообложения применяется также при помещении товаров под таможенный режим таможенного склада в целях последующего вывоза этих товаров в соответствии с таможенным режимом экспорта, а также при помещении товаров под таможенный режим свободной экономической зоны;

при ввозе товаров в таможенном режиме реэкспорта за пределы таможенной территории РФ уплаченные при ввозе на таможенную территорию РФ суммы акциза возвращаются налогоплательщику в порядке, предусмотренном таможенным законодательством РФ.

По общему правилу, установленному налоговым законодательством РФ, при вывозе подакцизных товаров с таможенной территории РФ в соответствии с иными таможенными режимами освобождение от уплаты акциза и (или) возврат уплаченных сумм акциза не производится. Исключения из названного правила могут быть предусмотрены только таможенным законодательством РФ. ТК РФ определяет порядок уплаты акциза при перемещении физическими лицами подакцизных товаров,

предназначенных для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд.

Налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизного товара. В частности, налоговая база при реализации произведенных налогоплательщиком подакцизных товаров в зависимости от установленных в отношении этих товаров налоговых ставок определяется:

как объем реализованных (переданных) подакцизных товаров в натуральном выражении — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены твердые (специфические) налоговые ставки (в абсолютной сумме на единицу измерения);

как стоимость реализованных (переданных) подакцизных товаров, исчисленная исходя из цен, определяемых с учетом положений ст. 40 НК РФ, без учета акциза, НДС и налога с продаж — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены адвалорные (в процентах) налоговые ставки;

как стоимость переданных подакцизных товаров, исчисленная исходя из средних цен реализации, действовавших в предыдущем налоговом периоде, а при их отсутствии исходя из рыночных цен без учета акциза, НДС и налога с продаж — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены адвалорные (в процентах) налоговые ставки. В аналогичном порядке определяется налоговая база по подакцизным товарам, в отношении которых установлены адвалорные (в процентах) налоговые ставки, при их реализации на безвозмездной основе, при совершении товарообменных (бартерных) операций, а также при передаче подакцизных товаров по соглашению о предоставлении отступного или новации и передаче подакцизных товаров при натуральной оплате труда.

Средства, полученные налогоплательщиком, но не связанные с реализацией подакцизных товаров, в налоговую базу не включаются.

Налоговая база при реализации (передаче) природного газа на внутреннем рынке определяется как стоимость реализованного (переданного) транспортируемого природного газа, исчисленная исходя из применяемых цен, но не ниже установленных при государственном регулировании, с учетом предоставленных в установленном порядке скидок, за вычетом НДС. При оплате услуг по транспортировке газа по распределительным газопроводам стоимость этих услуг, исчисленная исходя из суммы тарифных ставок за услуги по транспортировке газа по распреде-

лительным газопроводам и за пользование распределительными газопроводами, не включается в налоговую базу.

Акцизы уплачиваются по ставкам, единым на всей территории России. Особенности правового режима данного налога являются отсутствие базовой ставки, а также ежегодное изменение ставок этого налога. Статьей 193 НК РФ установлены ставки по подакцизным товарам на 2008, 2009 и 2010 гг. Ставки устанавливаются отдельно по каждому виду подакцизных товаров и выражаются в процентах или в рублях и копейках за единицу измерения. Так, на период с 1 января по 31 декабря 2009 г. спирт этиловый из всех видов сырья облагается акцизом по ставке 26 руб. 30 коп. за 1 л; алкогольная продукция в зависимости от объемной доли этилового спирта (кроме вин) — от 117 руб. 15 коп. до 185 руб. за 1 л спирта, содержащегося в этой продукции; вина в зависимости от способа изготовления — от 2 руб. 50 коп. до 11 руб. 20 коп. за 1 л спирта, содержащегося в этой продукции; табак — 300 руб. за 1 кг; легковые автомобили в зависимости от мощности двигателя — от 0 до 207 руб. за 1 л. с; автомобильный бензин в зависимости от содержания октанового числа — от 2657 руб. до 3629 руб. за 1 т и т. д. Акцизные ставки носят довольно подвижный характер и нередко изменяются в зависимости от финансовой политики государства.

Кроме названного порядка уплаты акцизов, законодателем установлен авансовый платеж при реализации налогоплательщиками алкогольной продукции. Законодательством установлена обязательная маркировка региональными специальными марками алкогольной продукции, реализуемой на территории РФ. При покупке налогоплательщиком региональной специальной марки и происходит уплата авансового платежа акциза.

При реализации подакцизных товаров налогоплательщик обязан предъявить покупателю к оплате сумму налога, которая выделяется в расчетных документах отдельной строкой. Если реализуемый подакцизный товар освобожден от данного налога, то обязанностью продавца является внесение в платежные документы записи «без акциза». При реализации подакцизных товаров через розничную сеть сумма налога включается в цену товара, но отдельно на ярлыках (ценниках) не выделяется.

Налогоплательщику предоставлено право производить в некоторых случаях уменьшение общей суммы уплачиваемого акциза, т. е. осуществлять налоговые вычеты. Например, налоговые вычеты применяются относительно ввезенных подакцизных

товаров на территорию Российской Федерации, выпущенных в свободное обращение и используемых в дальнейшем в качестве сырья для производства подакцизных товаров. Уменьшается сумма налога при передаче подакцизных товаров, изготовленных из давальческого сырья. Предусмотрены налоговые вычеты в случае возврата покупателем оплаченных подакцизных товаров или отказа от них.

Следует отметить, что налоговые вычеты применяются только при условии представления налогоплательщиком в налоговые органы расчетных документов и счетов-фактур, выставленных продавцами при приобретении подакцизных товаров, либо на основании таможенной документации, подтверждающей ввоз подакцизных товаров на территорию РФ и уплаты соответствующей суммы налога.

По общему правилу уплата акциза производится ежемесячно с обязательным представлением в налоговые органы специальной декларации. Вместе с тем из общего правила существуют значительные исключения, предусмотренные для отдельных видов подакцизных товаров и установленные ст. 204 НК РФ. Особый режим уплаты данного налога предусмотрен при ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации и определяется таможенным законодательством. Согласно ТК РФ уплата акцизов является обязательным условием подачи таможенной декларации, следовательно акцизы уплачиваются до принятия или одновременно с принятием таможенной декларации. В данном случае акцизы уплачиваются непосредственно таможенному органу.

Относительно исполнения обязанности по уплате акцизов в рамках договора простого товарищества действует принцип солидарной ответственности, являющийся отражением п. 2 ст. 1047 ГК РФ. Согласно названной норме, если договор простого товарищества связан с осуществлением предпринимательской деятельности, контрагенты по такому договору отвечают по общим долгам и обязательствам солидарно. Поэтому при полном и своевременном исполнении обязанности по уплате акциза лицом, ведущим дела простого товарищества, считается исполненной и налоговая обязанность других участников договора о совместной деятельности. Аналогично в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) выбранным плательщиком возложенных на него налоговых обязанностей наступает солидарная ответственность всех участников простого товарищества по уплате акцизов.

Налог на доходы физических лиц — прямой налог, обращенный непосредственно к доходам граждан-налогоплательщиков.

Подходный налог по своей сущности является юридической формой экономической связи человека и государства, поэтому правовой режим подходного налогообложения во многом определяется принципом постоянного местопребывания (резидентства).

Налог на доходы физических лиц уплачивают лица, являющиеся налоговыми резидентами РФ, а также лица, не являющиеся налоговыми резидентами, но получающие доходы от российских источников. Таким образом, правовой статус налогоплательщиков данного налога зависит от того, является или нет лицо налоговым резидентом РФ.

Налоговыми резидентами считаются граждане России, иностранцы и лица без гражданства, проживающие на территории РФ не менее 183 дней в году. Не имеющими налогового резидентства признаются лица, проживающие менее 183 дней в году на территории Российской Федерации и не имеющие российского гражданства. В Российской Федерации требуется ежегодное подтверждение налогового резидентства.

Главное различие налоговых резидентов и нерезидентов заключается в объеме выполняемой налоговой обязанности. Налоговые резиденты уплачивают подходный налог со всех видов доходов, независимо от территории их получения, поэтому несут полную налоговую обязанность перед государством. Налоговые нерезиденты уплачивают налог только в части доходов, полученных от источников Российской Федерации, поэтому они несут усеченную (ограниченную) налоговую обязанность.

Объектом подходного налогообложения для физических лиц-резидентов признается любой доход, полученный как от источников в Российской Федерации, так и за ее пределами, а для физических лиц-нерезидентов — только доход, полученный от источников на территории России.

По общему правилу в состав налогооблагаемой базы включаются все доходы налогоплательщика, полученные им как в денежной, так и в натуральной форме или право на распоряжение которыми у него возникло, а также доходы в виде материальной выгоды.

Особенности определения налоговой базы установлены законодательством относительно доходов, полученных в натуральной форме, в виде материальной выгоды, по договорам страхования и договорам негосударственного пенсионного обеспечения, от долевого участия в организации (дивиденды), а

также относительно доходов по операциям с ценными бумагами и операциям с финансовыми инструментами срочных сделок, базисным активом по которым являются ценные бумаги.

Налогообложение доходов глав и персонала представительств иностранных государств, имеющих дипломатический и консульский ранг, а также проживающих вместе с ними членов их семей осуществляется в специально оговоренном НК РФ порядке. Также в отдельном порядке определяется сумма подоходного налога для индивидуальных предпринимателей и лиц, занимающихся частной практикой.

Доходы, подлежащие обложению подоходным налогом, перечислены в ст. 208 НК РФ и подразделяются в зависимости от места их получения на полученные на российской территории или полученные за ее пределами, что имеет существенное значение для возможности применения льгот и определения иных условий правового режима данного налога.

Налоговым законодательством установлено, что к доходам от источников в Российской Федерации относятся:

дивиденды и проценты, полученные от российской организации, а также проценты, полученные от российских индивидуальных предпринимателей и (или) иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства в Российской Федерации;

страховые выплаты при наступлении страхового случая, полученные от российской организации и (или) от иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства в Российской Федерации;

доходы, полученные от использования в Российской Федерации авторских или иных смежных прав;

доходы, полученные от сдачи в аренду или иного использования имущества, находящегося в России;

доходы от реализации: недвижимого имущества, находящегося в России; акций или иных ценных бумаг, а также долей участия в уставном капитале организаций в России; прав требования к российской организации или иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства на территории РФ; иного имущества, находящегося в России и принадлежащего физическому лицу;

вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу, совершение действия в России;

пенсии, пособия, стипендии и иные аналогичные выплаты, полученные налогоплательщиком в соответствии с действующим

щим российским законодательством или полученные от иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства в России;

доходы, полученные от использования любых транспортных средств, включая морские, речные, воздушные суда и автомобильные транспортные средства, в связи с перевозками в Россию и (или) из России или в ее пределах, а также штрафы и иные санкции за простой (задержку) таких транспортных средств в пунктах погрузки (выгрузки) в России;

доходы, полученные от использования трубопроводов, линий электропередачи, линий оптико-волоконной и (или) беспроводной связи, иных средств связи, включая компьютерные сети, на территории РФ;

выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц в случаях, предусмотренных законодательством РФ об обязательном пенсионном страховании;

иные доходы, получаемые налогоплательщиком в результате осуществления деятельности в России.

Налоговое законодательство не включает в состав доходов, полученных от источников в России, доходы физического лица, полученные им в результате проведения внешнеторговых операций (включая товарообменные), совершаемых исключительно от имени и в интересах этого физического лица и связанных исключительно с закупкой (приобретением) товара (выполнением работ, оказанием услуг) в России, а также с ввозом товара на территорию РФ. Данное положение применяется в отношении операций, связанных с ввозом товара на территорию РФ в таможенном режиме выпуска в свободное обращение, только в том случае, если соблюдаются следующие условия:

поставка товара осуществляется физическим лицом не из мест хранения (в том числе таможенных складов), находящихся на территории РФ;

к операции не применяются положения п. 3 ст. 40 НК РФ; товар не продается через постоянное представительство в России.

Доходами, полученными от источников за пределами Российской Федерации, признаются:

дивиденды и проценты, полученные от иностранной организации, за исключением процентов, выплачиваемых российской организацией или иностранной организацией в связи с деятельностью ее постоянного представительства на территории РФ;

страховые выплаты при наступлении страхового случая, полученные от иностранной организации, за исключением страховых выплат, выплачиваемых российской организацией или иностранной организацией в связи с деятельностью ее постоянного представительства на территории РФ;

доходы от использования за пределами России авторских или иных смежных прав;

доходы, полученные от сдачи в аренду или иного использования имущества, находящегося за пределами России;

доходы от реализации: недвижимого имущества, находящегося за пределами России; акций или иных ценных бумаг, а также долей участия в уставных капиталах иностранных организаций; прав требования к иностранной организации; иного имущества, находящегося за пределами России;

вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу, совершение действия за пределами России. При этом вознаграждение директоров и иные аналогичные выплаты, получаемые членами органа управления иностранной организации (совета директоров или иного подобного органа), рассматриваются как доходы от источников, находящихся за пределами России, независимо от места, где фактически исполнялись возложенные на этих лиц управленческие обязанности;

пенсии, пособия, стипендии и иные аналогичные выплаты, полученные налогоплательщиком в соответствии с законодательством иностранных государств;

доходы, полученные от использования любых транспортных средств, включая морские, речные, воздушные суда и автомобильные транспортные средства, а также штрафы и иные санкции за простой (задержку) таких транспортных средств в пунктах погрузки (выгрузки).

Перечень доходов, подлежащих подоходному налогообложению, не является исчерпывающим, поскольку законодатель допускает появление новых источников материальных благ. Например, Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 216-ФЗ внесены изменения в ст. 214¹ НК РФ и введена ст. 214² НК РФ, которыми установлены особенности определения налоговой базы, исчисления и уплаты налога на доходы по операциям с ценными бумагами и операциям с финансовыми инструментами срочных сделок, а также особенности определения налоговой базы при получении доходов в виде процентов, получаемых по вкладам в банках. На практике не всегда возможно категорично решить вопрос о территориальном отнесении доходов, получен-

ных налогоплательщиком. Подобные споры разрешаются Минфином России.

В Налоговом кодексе РФ установлен большой перечень доходов, не облагаемых данным налогом. Например, от налогообложения освобождаются государственные пособия, в том числе по безработице, беременности и родам; государственные пенсии; все виды компенсационных выплат; получаемые алименты; вознаграждения донорам за сданную кровь; суммы грантов или премий за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы и искусства по перечням, утверждаемым Правительством РФ; суммы, получаемые налогоплательщиками в виде международных иностранных или российских премий за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы и искусства, средств массовой информации; все виды государственных стипендий; доходы налогоплательщиков от продажи выращенных в личных подсобных хозяйствах скота, птицы, продуктов животноводства, растениеводства и пчеловодства; вознаграждения, выплачиваемые за передачу в государственную собственность кладов; доходы в денежной и натуральной форме, получаемые от физических лиц в порядке дарения, за исключением случаев дарения недвижимого имущества, транспортных средств, акций, долей, паев (при условии, что даритель и одаряемый являются членами семьи и (или) близкими родственниками; призы в денежной и (или) натуральной формах, полученные спортсменами, в том числе спортсменами-инвалидами, за призовые места на Олимпийских, Паралимпийских, Сурдолимпийских играх, Всемирных шахматных олимпиадах, чемпионатах и кубках мира и Европы от официальных организаторов или на основании решений органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов; выигрыши по облигациям государственных займов РФ и суммы, получаемые в погашение указанных облигаций.

Кроме объектов, не подлежащих налогообложению, законодательством установлены налоговые вычеты — денежные суммы в твердо определенном размере, вычитаемые из налоговой базы некоторых категорий налогоплательщиков. Налоговые вычеты могут быть стандартными, социальными, имущественными и профессиональными.

Стандартные налоговые вычеты устанавливаются в твердо выраженной сумме и применяются ежемесячно относительно какой-либо определенной группы налогоплательщиков. Так, на

вычет суммы в 3 тыс. руб. из ежемесячного дохода имеют право лица, получившие или перенесшие лучевую болезнь в результате аварии на Чернобыльской АЭС; лица, непосредственно участвовавшие в подземных испытаниях ядерного оружия, проведении и обеспечении работ по сбору и захоронению радиоактивных веществ; инвалиды Великой Отечественной войны; лица, получившие инвалидность, контузии, ранения или увечья при защите Отечества, а также иные категории граждан.

Налоговый вычет в ежемесячной сумме 500 руб. предоставляется, например, Героям Советского Союза и Героям Российской Федерации; лицам, перенесшим блокаду Ленинграда; узникам концлагерей; инвалидам с детства, а также инвалидам I и II групп; гражданам, выполнявшим интернациональный долг в Республике Афганистан и других странах, в которых велись боевые действия.

Ежемесячный налоговый вычет в размере 300 руб. предоставляется налогоплательщикам, на обеспечении которых находится ребенок в возрасте до 18 лет или учащийся дневной формы обучения в возрасте до 24 лет. Однако данный вид налогового вычета действует только при условии, что доход налогоплательщика не превысил 20 тыс. руб.

Социальные налоговые вычеты применяются для уменьшения налоговой базы физических лиц в случаях осуществления ими определенных общественно значимых действий. К данному виду вычетов, например, относятся суммы: доходов, перечисляемых налогоплательщиком на благотворительные цели; уплаченные налогоплательщиком за свое обучение; потраченные налогоплательщиком на лечение в медицинском учреждении или на приобретение лекарственных средств.

К *имущественным* налоговым вычетам относятся суммы, полученные налогоплательщиком от продажи собственных жилых домов, квартир, дач, садовых домиков или земельных участков, а также суммы, израсходованные налогоплательщиком на новое строительство либо приобретение на территории России жилого дома или квартиры, или направленные на погашение процентов по ипотечным кредитам.

Право на получение социальных и имущественных налоговых вычетов предоставляется налогоплательщику на основании его письменного заявления при подаче им налоговой декларации. Согласно налоговому законодательству имущественные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику только один раз в жизни.

Учитывая федеративное устройство Российского государства, законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право устанавливать иные размеры социальных и имущественных вычетов с учетом своих региональных особенностей, но уменьшение размеров налоговых вычетов, определенных НК РФ, не допускается.

Профессиональные налоговые вычеты представляют собой расходы, связанные с определенной деятельностью налогоплательщика. Так, на получение профессиональных налоговых вычетов имеют право граждане-предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; частные нотариусы и другие лица, занимающиеся частной практикой; налогоплательщики, получающие доходы от выполнения работ (оказания услуг) по гражданско-правовым договорам, а также лица, получающие авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, издание, исполнение или иное использование произведений науки, литературы и искусства.

По общему правилу налоговый период по данному виду налога составляет один календарный год, а ставка на доходы физических лиц является единой, не зависящей от полученного плательщиком налога и составляет 13%. Однако в отношении некоторых групп доходов установлены повышенные ставки:

в размере 30% в отношении всех доходов, получаемых физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами РФ, за исключением доходов, получаемых в виде дивидендов от долевого участия в деятельности российских организаций, в отношении которых налоговая ставка установлена в размере 15%;

в размере 35% в отношении:

выигрышей в лотерею, на тотализаторе и других основанных на риске игр, стоимости любых выигрышей и призов, получаемых в проводимых рекламных мероприятиях;

процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ, в течение периода, за который начислены проценты, по рублевым вкладам (за исключением срочных пенсионных вкладов, внесенных на срок не менее шести месяцев) и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте;

суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных (кредитных) средств в части превышения

размеров, указанных налоговым законодательством, за исключением доходов в виде материальной выгоды, полученной от экономии на процентах за пользование налогоплательщиками целевыми займами (кредитами), полученными от кредитных и иных организаций РФ и фактически израсходованными ими на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилого дома, квартиры или доли (долей в них), на основании документов, подтверждающих целевое использование таких средств;

в размере 9% в отношении:

доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов;

доходов в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., а также по доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 г.

Физические лица могут уплачивать налог на доходы как самостоятельно, так и через налоговых агентов.

Налоговыми агентами по этому налогу являются российские организации, индивидуальные предприниматели и постоянные представительства иностранных организаций в Российской Федерации, которые послужили источниками дохода физического лица. Налоговые агенты обязаны исчислить, удержать у налогоплательщика и уплатить в бюджет сумму налога непосредственно из доходов налогоплательщика при их фактической выплате.

Самостоятельно рассчитывают и уплачивают налог на доходы индивидуальные предприниматели, лица, занимающиеся частной практикой, лица, получающие доходы по гражданско-правовым договорам, налоговые резиденты РФ, получающие доходы за пределами России, а также все иные физические лица, получающие доходы, с которых налоговыми агентами не был удержан данный налог. Указанные категории налогоплательщиков обязаны предоставить в налоговый орган по месту своего учета налоговую декларацию.

Согласно НК РФ налоговая декларация представляет собой письменное заявление налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и (или) других данных, связанных с исчислением и уплатой налога. В налоговой декларации налогоплательщик должен указать все полученные им в календарном году доходы, источники их выплаты, налоговые

вычеты, суммы налога, удержанные налоговыми агентами, суммы фактически уплаченных в течение налогового периода авансовых платежей.

В Российской Федерации одним из принципов налогообложения доходов физических лиц является признание приоритета норм международных договоров над внутренним законодательством. В этой связи в целях избежания двойного налогообложения фактически уплаченные налоговым резидентом суммы налога с доходов, полученных за пределами России, не засчитываются при уплате налога на доходы физических лиц внутри России. При этом размер засчитываемой суммы не может превышать ставки российского налога. Для реализации данного принципа необходимо наличие действующего международного договора между Российской Федерацией и соответствующим иностранным государством об избежании двойного налогообложения.

Единый социальный налог является новеллой российского налогового права, впервые введенной в действие гл. 24 НК РФ. Он зачисляется в государственные внебюджетные фонды — Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования. Включение единого социального налога в налоговую систему Российской Федерации можно объяснить тем, что в процессе осуществления государственно-правовых и социальных реформ поставлена цель создать действующую систему обязательного социального страхования работников. Подобные страховые системы функционируют практически во всех развитых странах.

Данный налог имеет ряд юридических особенностей, отличающих его от налога в классическом понимании. Во-первых, природа единого социального налога коренится в страховых взносах, взимавшихся в нашей стране до принятия части второй НК РФ. Единый социальный налог вошел в налоговую систему в качестве обобщающей категории, скомпоновав страховые взносы, но сохранив их сущность. Следовательно, единый социальный налог имеет юридические признаки страховых взносов. Во-вторых, данный налог зачисляется не в бюджетную систему, а во внебюджетные фонды. В-третьих, лицо, в пользу которого произведена уплата единого социального налога, считается застрахованным и приобретает право требования (возмещения) денежной компенсации при наступлении страхового случая. Таким образом, у единого социального налога не в полной мере проявляется признак безвозмездности.

Единый социальный налог имеет характерную черту в виде целевого назначения, в то время как все другие федеральные налоги зачисляются в федеральный бюджет для совокупного покрытия его расходной части.

Единый социальный налог имеет две группы плательщиков, классификация которых зависит от объекта обложения.

К первой группе относятся лица, производящие выплаты физическим лицам: организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями.

Ко второй группе плательщиков единого социального налога относятся индивидуальные предприниматели и адвокаты. Особенностью этой категории налогоплательщиков является уплата единого социального налога только в Пенсионный фонд РФ и в медицинские фонды социального страхования. Налог в Фонд социального страхования РФ они не уплачивают. Если налогоплательщик одновременно относится и к первой и ко второй группе, он исчисляет и уплачивает налог по каждому основанию.

Из числа плательщиков данного налога исключаются организации и индивидуальные предприниматели, переведенные в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ на уплату налога на вмененный доход для определенных видов деятельности.

Отнесение налогоплательщиков к одной из вышеназванных категорий влияет на определение объекта обложения, налоговой базы и ставок единого социального налога. Так, по общему правилу для работодателей объектом налогообложения являются выплаты, вознаграждения и иные доходы, начисляемые в пользу работников, за исключением:

безвозмездных выплат работодателей — физических лиц в пользу физических лиц, не связанных с ними трудовым либо гражданско-правовым договором, предметом которого является выполнение работ (оказание услуг), а также авторским или лицензионным договором;

выплат, вознаграждений и иных доходов, начисляемых в пользу работников из прибыли, остающейся в распоряжении организации;

выплат в виде материальной помощи, в натуральной форме, производимых сельскохозяйственной продукцией или товарами для детей, но в сумме не более 1 тыс. руб. в один календарный месяц.

Для налогоплательщиков, не являющихся работодателями, объектом налогообложения являются доходы от предпринимательской либо иной профессиональной деятельности за вычетом расходов, произведенных для осуществления этой деятельности. Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную форму налогообложения, уплачивают единый социальный налог с дохода, определяемого исходя из стоимости патента.

Особый порядок определения налогооблагаемой базы установлен относительно натуральной формы оплаты труда, осуществляемой в виде сельскохозяйственных продуктов или товаров для детей. Объектами единого социального налога они являются только в части суммы, превышающей 1 тыс. руб. в месяц на одного работника.

Налоговая база для налогоплательщиков-работодателей составляет сумму любых доходов (кроме не подлежащих налогообложению), начисленных ими за календарный год в пользу работников, либо определяется как сумма иных выплат физическим лицам, не связанным с ними трудовым или гражданско-правовым договором. Для налогоплательщиков, не являющихся работодателями, налоговая база определяется как сумма доходов, полученных ими за календарный год как в денежной, так и в натуральной форме от предпринимательской либо иной профессиональной деятельности на территории России за вычетом расходов, связанных с их извлечением.

Налоговым кодексом РФ предусмотрен исчерпывающий перечень сумм, которые не включаются в состав доходов, подлежащих обложению единым социальным налогом. К таким суммам, в частности, относятся:

государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательством РФ, законодательными актами субъектов РФ, решениями представительных органов местного самоуправления, в том числе пособия по временной нетрудоспособности, пособия по уходу за больным ребенком, пособия по безработице, беременности и родам;

все виды установленных законодательством РФ, законодательными актами субъектов РФ, решениями представительных органов местного самоуправления компенсационных выплат, связанных с: возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья; бесплатным предоставлением жилых помещений и коммунальных услуг, питания и продуктов, топлива или соответствующего денежного возмещения; оплатой стоимости и (или) выдачей полагающегося натурального

довольствия, а также с выплатой денежных средств взамен этого довольствия; оплатой стоимости питания, спортивного снаряжения, оборудования, спортивной и парадной формы, получаемых спортсменами и работниками физкультурно-спортивных организаций для учебно-тренировочного процесса и участия в спортивных соревнованиях; увольнением работников, включая компенсации за неиспользованный отпуск; возмещением иных расходов, включая расходы на повышение профессионального уровня работников; расходами физического лица в связи с выполнением работ, оказанием услуг по договорам гражданско-правового характера; трудоустройством работников, уволенных в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата, реорганизацией или ликвидацией организации; выполнением физическим лицом трудовых обязанностей (в том числе переезд на работу в другую местность и возмещение командировочных расходов);

суммы единовременной материальной помощи, оказываемой налогоплательщиком: физическим лицам в связи со стихийным бедствием или другим чрезвычайным обстоятельством в целях возмещения причиненного им материального ущерба или вреда их здоровью, а также физическим лицам, пострадавшим от террористических актов на территории России; членам семьи умершего работника или работнику в связи со смертью члена (членов) его семьи;

суммы оплаты труда и другие суммы в иностранной валюте, выплачиваемые своим работникам, а также военнослужащим, направленным на работу (службу) за границу, налогоплательщиками — финансируемыми из федерального бюджета государственными учреждениями или организациями — в пределах размеров, установленных законодательством РФ;

доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства, получаемые в этом хозяйстве от производства и реализации сельскохозяйственной продукции, а также от производства сельскохозяйственной продукции, ее переработки и реализации — в течение пяти лет начиная с года регистрации хозяйства;

доходы (за исключением оплаты труда наемных работников), получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла;

суммы страховых платежей (взносов) по обязательному страхованию работников, осуществляемому налогоплательщи-

ком в порядке, установленном законодательством РФ; суммы платежей (взносов) налогоплательщика по договорам добровольного личного страхования работников, заключаемым на срок не менее одного года, предусматривающим оплату страховщиками медицинских расходов этих застрахованных лиц; суммы платежей (взносов) налогоплательщика по договорам добровольного личного страхования работников, заключаемым исключительно на случай наступления смерти застрахованного лица или утраты застрахованным лицом трудоспособности в связи с исполнением им трудовых обязанностей;

стоимость проезда работников и членов их семей к месту проведения отпуска и обратно, оплачиваемая налогоплательщиком лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в соответствии с законодательством РФ;

суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями, комиссиями референдума, а также из средств избирательных фондов кандидатов на должность Президента РФ, кандидатов в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, кандидатов на должность в ином государственном органе субъекта РФ, предусмотренном конституцией, уставом субъекта РФ и избираемом непосредственно гражданами, кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования, кандидатов на должность главы муниципального образования, на иную должность, предусмотренную уставом муниципального образования и замещаемую посредством прямых выборов, избирательных фондов избирательных объединений, избирательных фондов региональных отделений политических партий, не являющихся избирательными объединениями, из средств фондов референдума инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, референдума субъекта РФ, местного референдума, инициативной агитационной группы референдума Российской Федерации, иных групп участников референдума субъекта РФ, местного референдума за выполнение этими лицами работ, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний, кампаний референдума;

стоимость форменной одежды и обмундирования, выдаваемых работникам, обучающимся, воспитанникам в соответствии с законодательством РФ, а также государственным служащим федеральных органов власти бесплатно или с частичной оплатой и остающихся в личном постоянном пользовании;

стоимость льгот по проезду, предоставляемых законодательством РФ отдельным категориям работников, обучающихся, воспитанников.

Кроме названных сумм, не подлежащих налогообложению, освобождаются от начисления единого социального налога выплаты материальной помощи работникам организаций, финансируемых за счет средств бюджетов, не превышающие 3 тыс. руб. на одно физическое лицо за налоговый период.

В сумму налога, подлежащую уплате в Фонд социального страхования РФ, помимо названных выплат, не включаются также любые вознаграждения, выплачиваемые физическим лицам по договорам гражданско-правового характера, авторским и лицензионным договорам.

Льготы по единому социальному налогу подразделяются на общие — применяемые ко всем налогоплательщикам и индивидуальные — применяемые для определенных категорий налогоплательщиков. По общему правилу от уплаты данного налога освобождаются любые организации с сумм доходов, не превышающих 100 тыс. руб., начисленных в течение календарного года работникам-инвалидам. С суммы дохода, не превышающего 100 тыс. руб., не уплачивают налог также общественные организации инвалидов; организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов; учреждения, собственниками имущества которых являются общественные организации инвалидов и которые созданы для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, научных и иных социальных целей, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам и их родителям.

От уплаты единого социального налога освобождаются иностранные граждане и лица без гражданства, осуществляющие на территории России предпринимательскую деятельность, при условии, что они не имеют права на государственное пенсионное, социальное обеспечение, медицинскую помощь за счет средств государственных фондов РФ.

Ставки единого социального налога по своей сущности являются совокупностью тарифов страховых взносов и зависят от категории налогоплательщика, а также от суммы получаемых им доходов. Налоговым законодательством установлена регрессивная шкала налогообложения, которая должна способствовать повышению заинтересованности налогоплательщика в получении больших доходов и увеличении налоговой базы. Взимаемый налог распределяется в соответствующие государственные вне-

бюджетные фонды по различным ставкам в зависимости от целевого назначения фонда.

Включение единого социального налога в налоговую систему России означает, что налоговые органы проводят относительно соответствующих налогоплательщиков мероприятия по сбору данного налога и внесению его в соответствующие фонды, налоговому контролю, применению санкций, осуществлению зачета или возврата излишне уплаченных сумм налога. При этом федеральные внебюджетные фонды, имея в своем распоряжении страховые взносы на праве оперативного управления, не вправе вмешиваться в деятельность налоговых органов.

Существенные полномочия по контролю за своевременностью уплаты единого социального налога возложены на обслуживающие банки. Банк имеет право выдавать клиенту-налогоплательщику денежные средства на оплату труда только после представления последним исполненного платежного поручения на перечисление единого социального налога.

Налог на прибыль организаций — прямой налог, взимаемый с коллективных субъектов (организаций), относящийся к группе обязательных платежей федерального уровня, но зачисляемый во все виды бюджетов Российской Федерации.

Налогообложение прибыли организаций регламентируется гл. 25 НК РФ.

Основным критерием определения плательщиков данного налога служит налоговая юрисдикция государства. Организация может либо представлять российское государство, либо осуществлять свою деятельность на его территории. Таким образом, плательщиками налога на прибыль организаций являются российские организации, а также иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в России через постоянные представительства или получающие доходы от источников в России.

Относительно российских организаций следует отметить, что плательщиками налога на прибыль могут быть только те из них, которые обладают статусом юридического лица. Следовательно, к числу плательщиков налога на прибыль не относятся простые товарищества, а также филиалы, представительства и иные обособленные подразделения российских организаций.

От уплаты налога на прибыль освобождены организации, являющиеся иностранными организаторами Олимпийских игр и Паралимпийских игр, в отношении доходов, полученных в

связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи.

Объектом данного налога является прибыль, полученная налогоплательщиком. В целях налогообложения законодательством Российской Федерации предусмотрен разный подход к определению прибыли, который зависит от налоговой юрисдикции. Так, для российских организаций прибылью признается полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов; для иностранных организаций, осуществляющих свою деятельность через постоянные представительства, — доход, полученный этими представительствами, уменьшенный на величину произведенных расходов; относительно иных иностранных организаций прибылью признается доход, полученный от российских источников.

Определяя объект налога на прибыль, следует учитывать положения ст. 41 НК РФ, согласно которой доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме. Доходы налогоплательщика, выраженные в иностранной валюте, пересчитываются в рубли по официальному курсу Центрального банка РФ и учитываются в совокупности с иными объектами налогообложения.

В процессе осуществления хозяйственной деятельности организации могут получать доходы, выраженные в натуральной форме. В такой ситуации стоимость доходов определяется исходя из цены сделки.

Доходы, подлежащие обложению налогом на прибыль, подразделяются на: доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав (выручка организации), внереализационные доходы.

Таким образом, налоговой базой налога на прибыль организаций является денежное выражение прибыли.

Налоговым кодексом РФ предусмотрен широкий перечень доходов, не учитываемых при определении налоговой базы. В частности, не включаются в налогооблагаемую базу: имущество или имущественные права, полученные в форме залога или задатка в качестве обеспечения обязательств; средства, полученные в виде безвозмездной помощи, в том числе основные средства и нематериальные активы, полученные на основании международных договоров российскими атомными станциями в целях повышения их безопасности; имущество, полученное бюджетными организациями по решению органов исполнительной власти всех уровней; средства, полученные по договорам кредита и займа, а также суммы, полученные в погашение

таких заимствований; средства, полученные из бюджета в виде компенсационных выплат за несвоевременный возврат излишне уплаченных или излишне взысканных налогов, и др.

При определении налогооблагаемой базы не учитываются также доходы (имущество, перечисления), полученные в рамках целевого финансирования. Так, не подлежат обложению налогом на прибыль государственные бюджетные и внебюджетные средства, выделяемые бюджетным учреждениям по соответствующей смете доходов и расходов; бюджетные ассигнования, выделяемые бюджетным учреждениям, бюджетные субсидии автономным учреждениям; полученные гранты; инвестиции, выигранные на инвестиционных конкурсах (торгах), и т. д. Не облагаются налогом на прибыль доходы банка развития — государственной корпорации.

Поскольку налогооблагаемая прибыль представляет собой разницу полученных доходов и произведенных расходов, то определение расходов налогоплательщика и их группировка имеют принципиальное значение. По общему правилу к расходам относятся любые затраты, произведенные налогоплательщиком для извлечения дохода, обоснованные и документально подтвержденные. В некоторых случаях расходами считаются убытки, понесенные организацией в процессе осуществления своей деятельности.

Обоснованность произведенных расходов выражается в экономическом оправдании затрат, оценка которых выражена в денежной форме. Документальное подтверждение расходов означает правильное оформление затрат, соответствующее законодательству РФ.

Однако в целях стимулирования развития производства, перечислений на общегосударственные мероприятия, повышения социальной защищенности работников не все расходы учитываются при налогообложении прибыли. Так, в налогооблагаемую базу не включаются расходы в виде: сумм выплаченных налогоплательщиком дивидендов; финансовых санкций, перечисляемых в бюджет или внебюджетные фонды; отчислений в резервные фонды; взносов на негосударственное пенсионное обеспечение; стоимости имущества, переданного в рамках целевого финансирования; премий, выплачиваемых работникам за счет специальных средств или целевых поступлений; материальной помощи работникам; надбавок к пенсиям; сумм отчислений в государственные фонды развития науки и образования и т. д.

Налоговой базой по рассматриваемому налогу является денежное выражение прибыли налогоплательщика.

Кроме общего порядка определения налоговой базы, облагаемой налогом на прибыль организаций, законодательством РФ установлены специальные правовые режимы определения разницы доходов и расходов для следующих категорий налогоплательщиков: банков; страховщиков; негосударственных пенсионных фондов; профессиональных участников рынка ценных бумаг. Существуют особенности определения налоговой базы по операциям с ценными бумагами и с финансовыми инструментами срочных сделок, по операциям с государственными и муниципальными ценными бумагами и др.

Ставка налога на прибыль зависит от налоговой юрисдикции и налоговой базы. По общему правилу для российских организаций и иностранных организаций, осуществляющих деятельность через постоянные представительства, ставка налога составляет 24%.

Налоговые ставки на доходы иностранных организаций, полученные от российских источников, уставлены в размере 10 или 20%. 10% полученной прибыли иностранные организации отчисляют с доходов, связанных с международными перевозками, в частности полученных от использования, содержания или сдачи в аренду судов, самолетов, других транспортных средств или контейнеров. Остальные доходы иностранных организаций, не связанные с деятельностью в России через постоянные представительства, облагаются налогом в 20%.

Унифицированные ставки налога на прибыль, не зависящие от налоговой юрисдикции, установлены на доходы, полученные в качестве дивидендов или от операций с государственными и муниципальными ценными бумагами. Учитывая значимость развития рынка государственных и муниципальных ценных бумаг, а также учитывая пока еще низкую их ликвидность и доходность, законодателем применяются пониженные ставки налога на прибыль, образующуюся от операций с этими видами долговых обязательств. Так, по доходу в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам налог взимается в размере 15%; по доходам в виде процентов по муниципальным ценным бумагам, эмитированным на срок не менее трех лет до 1 января 2007 г., а также по доходам в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., и доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных

управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 г., — по ставке 9%; доход от государственных и муниципальных облигаций, выпущенных в целях реструктуризации государственного внутреннего и внешнего долга бывшего Союза ССР, полностью освобождается от налога на прибыль.

По ставке 9% облагаются доходы, полученные в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями и физическими лицами — налоговыми резидентами РФ.

Налогообложение прибыли Центрального банка РФ характеризуется особенностями, обусловленными его статусом государственного банка. Прибыль, полученная Центральным банком РФ в результате осуществления функций, возложенных на него Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», облагается по ставке 0%. Прибыль, полученная Центральным банком РФ от всех иных видов деятельности, подлежит налогообложению на общих основаниях, т. е. по ставке 24%.

Налог на прибыль организаций существенно отличается от большинства федеральных налогов порядком зачисления в бюджеты различного уровня. Сумма налога на прибыль от доходов в виде дивидендов, процентов от операций с государственными или муниципальными долговыми обязательствами и от доходов иностранных организаций, полученных из российских источников, зачисляется в федеральный бюджет. В оставшейся части по юридической сущности налог на прибыль является «расщепленным», поскольку в определенных процентных долях поступает в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований.

В соответствии с принципом федерализма, лежащим в основе государственного устройства России, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ вправе снижать ставку налога на прибыль до 10,5%, но в пределах сумм, подлежащих зачислению в региональные бюджеты.

Сумма налога исчисляется налогоплательщиком, как правило, самостоятельно и уплачивается на основе налоговой декларации в течение отчетного периода ежемесячно авансовыми платежами. Относительно налогоплательщиков — иностранных организаций, получающих доход от российских источников, обязанность по определению суммы налога, удержанию и перечислению в соответствующий бюджет возлагается на организацию — налогового агента, выплатившую этот доход.

Налоговое законодательство РФ стремится соответствовать принципу устранения двойного налогообложения. Реализация названного положения относительно налогообложения прибыли организаций заключается в том, что суммы налога, выплаченные российской организацией в соответствии с законодательством иностранного государства, засчитываются при уплате этими лицами налога на прибыль организаций в Российской Федерации. Однако НК РФ установлено ограничение размера суммы налога, подлежащей зачету, поэтому выплаченные за границей России налоги не должны превышать размера налога на прибыль, установленного российским законодательством.

При определении налогооблагаемой базы доходы, полученные российской организацией за пределами России, учитываются в полном объеме. В целях устранения двойного налогообложения из полученных доходов вычитаются расходы, произведенные как в России, так и за ее пределами.

Сборы за пользование объектами животного мира и за пользованием объектами водных биологических ресурсов установлены гл. 25¹ НК РФ и введены в действие с 1 января 2004 г.

Плательщиками сборов за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. В Российской Федерации пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов осуществляется на основании лицензии. Относительно объектов животного мира лицензия распространяется на территорию всего государства, а относительно объектов водных биологических ресурсов лицензия дает право пользоваться ими во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген.

Объектами обложения сборами признаются объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, перечисленные п. 1, 4, 5 ст. 333¹ НК РФ соответственно, изымаемые из среды их обитания.

Ставки сбора являются твердо фиксированными и выражены в рублях за одно животное или за одну тонну объекта водных биологических ресурсов.

Сбор не взимается с объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями

коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования.

Сбор также не взимается, если пользование объектами животного мира или объектами водных биологических ресурсов осуществляется в целях:

охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от заболеваний сельскохозяйственных и домашних животных, регулирования видового состава объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, предотвращения нанесения ущерба экономике, животному миру, водному миру, а также в целях воспроизводства объектов животного или водного мира, осуществляемого в соответствии с разрешением уполномоченного органа исполнительной власти;

изучения запасов и промышленной экспертизы, а также в научных целях в соответствии с законодательством РФ.

Ставки сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов для рыбохозяйственных организаций, являющихся градо- и поселкообразующими, понижаются на 85% от общей ставки этого сбора.

Уплата сборов производится:

плательщиками — физическими лицами, за исключением индивидуальных предпринимателей, — по местонахождению органа, выдавшего лицензию (разрешение);

плательщиками — организациями и индивидуальными предпринимателями — по месту своего налогового учета.

Суммы сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения в соответствии с действующим бюджетным законодательством.

Водный налог. С 1 января 2005 г. в налоговой системе России появился новый обязательный платеж федерального уровня — водный налог. Правовые основы данного налога установлены гл. 25³ НК РФ.

Плательщиками водного налога являются организации и физические лица, осуществляющие водопользование в соответствии с законодательством РФ. Согласно действующему российскому законодательству водопользование, облагаемое налогом, может быть специальным и особым.

Объектами водного налога (п. 1 ст. 333⁹ НК РФ) выступают: забор воды из водных объектов; использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях; использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики; использование водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях.

Согласно п. 2 ст. 333⁹ НК РФ не облагается данным налогом большой перечень видов пользования водными объектами, что обусловлено социальной значимостью последних. Так, не признаются объектами налогообложения: забор из подземных вод объектов воды, содержащей полезные ископаемые и (или) природные лечебные ресурсы, а также термальных вод; забор воды из водных объектов для обеспечения пожарной безопасности, а также для ликвидации стихийных бедствий и последствий аварий; забор воды из водных объектов и использование акватории водных объектов для рыбоводства и воспроизводства водных биологических ресурсов; использование акватории водных объектов для плавания на судах, в том числе на маломерных плавательных средствах, а также для разовых посадок (взлетов) воздушных судов; использование акваторий водных объектов для проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов, а также геодезических, топографических, гидрографических и поисково-съёмочных работ; особое пользование водными объектами для обеспечения нужд обороны страны и безопасности государства; использование акватории водных объектов для рыболовства и охоты и др.

Налогооблагаемая база по водному налогу установлена ст. 333¹⁰ НК РФ и определяется налогоплательщиком самостоятельно отдельно в отношении каждого водного объекта. Если в отношении водного объекта установлены различные налоговые ставки, налоговая база определяется налогоплательщиком применительно к каждой налоговой ставке. Применительно к различным объектам водного налога налоговая база определяется следующим образом:

при заборе воды — как объем воды, забранной из водного объекта за налоговый период;

при использовании акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях — как площадь предоставленного водного пространства;

при использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики — как количество произведенной за налоговый период электроэнергии;

при использовании водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях — как произведение объема древесины, сплавляемой в плотках и кошелях за налоговый период, выраженного в тысячах кубических метров, и расстояния сплава, выраженного в километрах, деленного на 100.

Водный налог уплачивается ежеквартально. Ставки данного налога устанавливаются применительно к каждому бассейну рек, озер, морей и экономическому району. Детальный перечень налоговых ставок применительно к каждому объекту водного налога установлен ст. 333¹ НК РФ. Налоговое законодательство предусматривает повышение налоговых ставок за сверхлимитное пользование водой. Так, при заборе воды сверх установленных квартальных или годовых лимитов водопользования налоговые ставки в части такого превышения повышаются в пять раз.

Налог уплачивается по месту нахождения водного объекта в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Формой контроля за правильностью и своевременностью уплаты водного налога является налоговая декларация, представляемая налогоплательщиком в налоговый орган по месту нахождения объекта в срок, установленный для уплаты налога. Кроме того, налогоплательщики — иностранные лица представляют копию налоговой декларации в налоговый орган по месту нахождения органа, выдавшего лицензию на водопользование.

Государственная пошлина. Правовой режим государственной пошлины установлен гл. 25¹ НК РФ. Под государственной пошлиной понимается установленный НК РФ и действующий на всей территории России платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий либо выдачу документов уполномоченными на то органами или должностными лицами. Конституционным Судом РФ в определении от 1 марта 2007 г. № 326-О-П сформулирована правовая позиция, согласно которой государственная пошлина является единственным и достаточным платежом за совершение государственным органом юридически значимых действий. Государственная пошлина входит в группу платежей федерального уровня, однако на основании ежегодно принимаемых законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год может зачисляться в бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ.

Государственная пошлина имеет индивидуально возмездный характер: обязанность уплатить ее возникает только в связи с

предоставлением определенных услуг юридического характера (совершением действий) со стороны указанных в законодательстве органов (судов, нотариусов, пробирной палаты и др.). Именно в таком понимании государственная пошлина является обязательным платежом, ибо если лицо не обращается за такими услугами, то и обязанности платить ее не возникает.

Плательщиками государственной пошлины являются организации и физические лица в тех случаях, если они: а) обращаются за совершением юридически значимых действий, перечисленных в гл. 25³ НК РФ; б) выступают ответчиками в судах общей юрисдикции, арбитражных судах или по делам, рассматриваемым мировыми судьями, и если при этом решение суда принято не в их пользу и истец освобожден от уплаты государственной пошлины.

По общему правилу, предусмотренному ст. 333¹⁸ НК РФ, плательщики уплачивают государственную пошлину в следующие сроки:

при обращении в Конституционный Суд РФ, в суды общей юрисдикции, арбитражные суды или к мировым судьям — до подачи запроса, ходатайства, заявления, искового заявления, жалобы (в том числе апелляционной, кассационной или надзорной);

ответчики в судах общей юрисдикции, арбитражных судах или по делам, рассматриваемым мировыми судьями — в **10-дневный** срок со дня вступления в законную силу решения суда;

при обращении за совершением нотариальных действий — до совершения нотариальных действий;

при обращении за выдачей документов (их копий, дубликатов) — до выдачи документов (их копий, дубликатов);

при обращении за проставлением апостиля — до проставления апостиля;

при обращении за совершением иных юридически значимых действий — до подачи заявлений и (или) иных документов на совершение таких документов либо до подачи соответствующих документов.

В случае если за совершением юридически значимого действия обратилось одновременно несколько плательщиков, не имеющих права на льготы, государственная пошлина уплачивается ими в равных долях.

Государственная пошлина может иметь различные правовые режимы, обусловленные видом совершаемых юридически значимых действий, категориями плательщиков либо иными обстоятельствами, установленными НК РФ. Например, по делам,

рассматриваемым в судах общей юрисдикции или мировыми судьями, государственная пошлина уплачивается в следующих размерах:

при подаче искового заявления имущественного характера, подлежащего оценке, — в зависимости от цены иска (до 10 тыс. руб. — 4% цены иска, но не менее 200 руб.; от 10 001 руб. до 50 тыс. руб. — 400 руб. плюс 3% суммы, превышающей 10 тыс. руб., и т. д.);

при подаче заявления о вынесении судебного приказа — 50% размера государственной пошлины, взимаемой при подаче искового заявления имущественного характера;

при подаче искового заявления имущественного характера, не подлежащего оценке, а также искового заявления неимущественного характера — для физических лиц — 100 руб., для организаций — 200 руб.;

при подаче искового заявления о расторжении брака — 200 руб.;

при подаче заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, нарушивших права и свободы граждан или организаций, — 100 руб.;

при подаче заявления по делам особого производства — 100 руб.;

при подаче заявления о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейского суда — 1000 руб.;

при подаче заявления по делам о взыскании алиментов — 100 руб.

НК РФ предусмотрен широкий перечень льгот по уплате государственной пошлины. Например, согласно ст. 333³⁵ НК РФ от уплаты государственной пошлины освобождаются:

1) федеральные органы государственной власти, государственные внебюджетные фонды РФ, бюджетные учреждения и организации, полностью финансируемые из федерального бюджета, редакции средств массовой информации, за исключением средств массовой информации рекламного и эротического характера, общероссийские общественные объединения, религиозные объединения, политические партии — за право использования наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний в наименованиях указанных организаций или объединений;

2) суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи — при направлении (подаче) запросов в Конституционный Суд РФ;

3) суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи, органы государственной власти субъекта РФ — при направлении (подаче) заявлений в конституционные (уставные) суды субъектов РФ;

4) федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления — при государственной регистрации выпусков (дополнительных выпусков) государственных или муниципальных ценных бумаг;

5) Центральный банк РФ — при государственной регистрации выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг, эмиссия которых осуществляется им в целях реализации единой государственной денежно-кредитной политики в соответствии с законодательством РФ;

6) организации — при государственной регистрации выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг, эмиссия которых осуществляется ими в целях реструктуризации долговых обязательств перед бюджетами всех уровней (в период действия договора о реструктуризации таких обязательств), в случае если такие ценные бумаги переданы и (или) обременены в пользу уполномоченного органа исполнительной власти на основании договора о погашении задолженности по платежам в бюджеты всех уровней;

7) организации — при государственной регистрации выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг, выпускаемых в обращение при увеличении уставного капитала на величину переоценки основных фондов, производимой по решению Правительства РФ;

8) государственные и муниципальные музеи, архивы, библиотеки и иные государственные и муниципальные хранилища культурных ценностей — за право временного вывоза культурных ценностей, находящихся в их фондах на постоянном хранении;

9) физические лица — авторы культурных ценностей — за право вывоза (временного вывоза) ими культурных ценностей;

10) органы государственной власти, органы местного самоуправления — за проставление апостиля, а также за государственную регистрацию организаций и за государственную регистрацию изменений учредительных документов организаций, за государственную регистрацию ликвидации организаций;

11) физические лица — Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы — по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, мировыми судьями, в Конституционном Суде РФ, при обращении в органы и (или) к должностным лицам, совершающим нотариальные действия, и в органы, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния;

12) физические лица — участники и инвалиды Великой Отечественной войны — по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, мировыми судьями, в Конституционном Суде РФ, при обращении в органы и (или) к должностным лицам, совершающим нотариальные действия, и в органы, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния.

Совершение со стороны государственных или муниципальных органов юридически значимых действий не всегда возмездно. Так, государственная пошлина не уплачивается:

1) за выдачу приглашения на въезд в Россию иностранного гражданина или лица без гражданства в целях его обучения в государственном или муниципальном образовательном учреждении;

2) за продление срока действия разрешения на временное пребывание в России иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Россию в целях осуществления благотворительной деятельности или доставки гуманитарной помощи либо по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника;

3) за вывоз культурных ценностей, истребованных из чужого незаконного владения и возвращаемых собственнику;

4) за государственную регистрацию прав Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования на государственное, муниципальное недвижимое имущество, не закрепленное за государственными, муниципальными предприятиями и учреждениями и составляющее соответственно государственную казну РФ, казну субъекта РФ, муниципальную казну;

5) за государственную регистрацию права оперативного управления недвижимым имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности;

6) за государственную регистрацию арестов недвижимого имущества;

7) за государственную регистрацию ипотеки, возникающей на основании закона;

8) за государственную регистрацию права оперативного управления недвижимым имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности;

9) за выдачу паспорта гражданина РФ детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

На основании ст. 333²⁹ НК РФ не уплачивается государственная пошлина при приеме в гражданство Российской Федерации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В определенных случаях налоговое законодательство предоставляет льготы при обращении в суды общей юрисдикции, а также к мировым судьям. Так, на основании ст. 333³⁶ НК РФ от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, а также мировыми судьями, освобождаются:

1) истцы — по искам о взыскании заработной платы (денежного содержания) и иным требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений, а также по искам о взыскании пособий;

2) истцы — по искам о взыскании алиментов;

3) истцы — по искам о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, а также смертью кормильца;

4) истцы — по искам о возмещении имущественного и (или) морального вреда, причиненного преступлением;

5) организации и физические лица — за выдачу им документов в связи с уголовными делами и делами о взыскании алиментов;

6) стороны — при подаче апелляционных, кассационных жалоб по искам о расторжении брака;

7) организации и физические лица — при подаче в суд: заявлений об отсрочке (рассрочке) исполнения решений, об изменении способа или порядка исполнения решений, о повороте исполнения решения, восстановлении пропущенных сроков, пересмотре решения, определения или постановления суда по вновь открывшимся обстоятельствам, о пересмотре заочного решения судом, вынесшим это решение;

жалоб на действия судебного пристава-исполнителя, а также жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных уполномоченными на то органами;

частных жалоб на определения суда, в том числе об обеспечении иска или о замене одного вида обеспечения другим, о прекращении или приостановлении дела, об отказе в сложении или уменьшении размера штрафа, наложенного судом;

8) физические лица — при подаче кассационных жалоб по уголовным делам, в которых оспаривается правильность взыскания имущественного вреда, причиненного преступлением;

9) прокуроры — по заявлениям в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;

10) истцы — по искам о возмещении имущественного и (или) морального вреда, причиненного в результате уголовного преследования, в том числе по вопросам восстановления прав и свобод;

11) реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, — при обращении по вопросам, возникающим в связи с применением законодательства о реабилитации жертв политических репрессий, за исключением споров между этими лицами и их наследниками;

12) вынужденные переселенцы и беженцы — при подаче жалоб на отказ в регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами или беженцами;

13) уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей (его территориальные органы), а также иные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг) (их территориальные органы), органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) — по искам, предъявляемым в интересах потребителя, группы потребителей, неопределенного круга потребителей;

14) физические лица — при подаче в суд заявлений об усыновлении и (или) удочерении ребенка;

15) истцы — при рассмотрении дел о защите прав и законных интересов ребенка;

16) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации — при подаче ходатайства о проверке вступившего в законную силу решения, приговора, определения или постановления суда либо постановления судьи;

17) истцы — по искам неимущественного характера, связанным с защитой прав и законных интересов инвалидов;

18) заявители — по делам о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и (или) о принудительном психиатрическом освидетельствовании;

19) государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы, обращающиеся в суды общей юрисдикции, а также к мировым судьям в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и общественных интересов.

От уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, а также мировыми судьями, освобождаются:

1) общественные организации инвалидов, выступающие в качестве истцов и ответчиков;

2) истцы — инвалиды I и II групп;

3) ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, ветераны военной службы, обращающиеся за защитой своих прав, установленных законодательством о ветеранах;

4) истцы — по искам, связанным с нарушением прав потребителей;

5) истцы — пенсионеры, получающие пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством РФ, — по искам имущественного характера к Пенсионному фонду РФ, негосударственным пенсионным фондам либо к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу.

Согласно ст. 333³⁷ НК РФ от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в арбитражных судах, освобождаются:

1) прокуроры, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы, обращающиеся в арбитражные суды в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и (или) общественных интересов;

2) истцы по искам, связанным с нарушением прав и законных интересов ребенка.

Налоговым законодательством предусматривается возможность предоставления отсрочки или рассрочки уплаты государственной пошлины. Отсрочка или рассрочка уплаты государственной пошлины предоставляется по ходатайству заинтересованного лица на срок до шести месяцев. На сумму государственной пошлины, в отношении которой предоставлена отсрочка или рассрочка, проценты не начисляются в течение всего срока, на который предоставлена отсрочка или рассрочка.

Проверку правильности исчисления и уплаты государственной пошлины в государственных нотариальных конторах, орга-

нах записи актов гражданского состояния и других органах, организациях, осуществляющих в отношении плательщиков действия, за которые взимается государственная пошлина, осуществляют налоговые органы. Органы и должностные лица, взимающие государственную пошлину, обязаны предоставлять в налоговые органы информацию о совершенных юридически значимых действиях. Порядок предоставления такой информации регламентируется Минфином России.

Налог на добычу полезных ископаемых — новое явление в российском налоговом праве. Он установлен гл. 26 НК РФ и введен в действие с 1 января 2002 г. Налог на добычу полезных ископаемых заменил ранее действовавшую плату за право пользования недрами и перевел тем самым часть рентных платежей из неналоговых в налоговые доходы государства.

Плательщиками налога на добычу полезных ископаемых признаются организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся на основании российского законодательства пользователями недр.

Налоговым законодательством установлено два режима постановки на учет плательщиков данного налога: по месту нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование; по месту нахождения — для налогоплательщиков, осуществляющих добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе РФ, в ее исключительной экономической зоне, а также за пределами России, если эта добыча осуществляется на юрисдикционных территориях РФ, а также арендуемых у иностранных государств участках недр.

Объектом налога признаются следующие виды полезных ископаемых:

добытые из недр на территории РФ;

извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит обязательному лицензированию;

добытые из недр за пределами территории РФ.

Не являются объектами налогообложения следующие виды полезных ископаемых:

общераспространенные полезные ископаемые, добытые индивидуальными предпринимателями и используемые ими непосредственно для личного потребления;

коллекционные геологические материалы (минералогические, палеонтологические и др.);

добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов,

имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарнооздоровительное или иное общественное значение;

извлеченные из собственных отходов (потерь) добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если их добыча ранее подлежала налогообложению в установленном порядке.

Налоговая база представляет собой стоимость добытых полезных ископаемых и определяется налогоплательщиком самостоятельно. Уплачивается налог на добычу полезных ископаемых ежеквартально.

Налоговая ставка исчисляется в процентном выражении к стоимости добытых полезных ископаемых и зависит от ряда факторов: экономико-географических условий, размера участка недр, качества полезных ископаемых, степени геологической изученности территории, риска ее освоения и т. д. Так, при добыче природной соли или радиоактивных металлов налог взывается в размере 5,5%; каменного или бурого угля — 4%; драгоценных металлов (кроме золота) — 6,5%; золота — 6%; цветных металлов, природных алмазов, драгоценных и полудрагоценных камней — 8%; природного газа и нефти — 16,5%.

Определенные виды полезных ископаемых облагаются налогом по ставке 0%, что обусловлено предоставлением льготных условий со стороны государства при освоении сложных горно-геологических территорий, добычей ископаемых пониженного качества, а также внедрением экологически безопасных техники и технологий, повышающих извлечение основных и попутных полезных компонентов. По данной налоговой ставке облагаются, например, полезные ископаемые в части их нормативных потерь; добыча попутного газа; полезные ископаемые при разработке некондиционных или ранее списанных запасов полезных ископаемых; добыча подземных вод из контрольных или резервных скважин при проведении планового контроля за их работоспособностью; добыча минеральных вод, используемых исключительно в лечебных и курортных целях; разработка воды для сельскохозяйственного назначения и т. д.

Законодательством предусмотрена возможность понижения размера ставки налога на коэффициент 0,7 для тех налогоплательщиков, которые за счет собственных средств осуществили поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых или полностью возместили государству аналогичные расходы.

Налог на добычу полезных ископаемых отнесен ст. 13 части первой НК РФ к числу федеральных, однако на основании

ст. 48 БК РФ суммы поступлений от этого налога зачисляются в бюджеты всех уровней, но в разных пропорциях, зависящих от вида добытого полезного ископаемого.

§ 3. Специальные налоговые режимы

Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН)) — специальный налоговый режим, направленный на финансовую поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также на упрощение налогового администрирования.

ЕСХН регулируется гл. 26¹ НК РФ и применяется наряду с общим режимом налогообложения.

Налогоплательщиками ЕСХН являются организации и индивидуальные предприниматели, избравшие для себя специальный налоговый режим в виде системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Налоговый кодекс РФ запрещает переходить на уплату ЕСХН организациям и индивидуальным предпринимателям, занимающимся производством подакцизных товаров; организациям, имеющим филиалы и (или) представительства (ст. 346² НК РФ).

Особенность ЕСХН заключается в добровольном порядке его применения организациями и индивидуальными предпринимателями. Предоставленное налогоплательщику право выбора между специальным налоговым режимом в виде системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей и общим режимом налогообложения свидетельствует о стремлении законодателя к установлению в налоговом праве баланса частных и публичных интересов и отражает условно диспозитивный метод финансово-правового регулирования.

Принцип добровольности проявляется в переходе на уплату ЕСХН, а также в возможности возврата к общему режиму налогообложения. Однако НК РФ запрещает налогоплательщикам, перешедшим на уплату ЕСХН, вернуться к общему режиму налогообложения до окончания налогового периода (ст. 346³).

Для организаций сущность правового режима ЕСХН заключается в освобождении от уплаты налога на прибыль организаций, налога на добавленную стоимость, налога на имущество организаций и единого социального налога.

Переход на уплату ЕСХН индивидуальными предпринимателями предусматривает освобождение от уплаты налога на доходы физических лиц, налога на добавленную стоимость, нало-

га на имущество физических лиц и единого социального налога. При этом налог на доходы физических лиц и налог на имущество физических лиц не уплачиваются только в отношении доходов, полученных от осуществления предпринимательской деятельности.

Переход организаций и индивидуальных предпринимателей на уплату ЕСХН не заменяет уплату налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров на таможенную территорию РФ, а также страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в соответствии с законодательством РФ. Иные налоги и сборы уплачиваются организациями и индивидуальными предпринимателями, перешедшими на уплату ЕСХН, в соответствии с общим режимом налогообложения.

Переход организаций и индивидуальных предпринимателей на уплату ЕСХН не освобождает их от исполнения обязанностей налоговых агентов.

Объектом ЕСХН признаются доходы организации или индивидуального предпринимателя, уменьшенные на величину расходов.

Налоговая база ЕСХН представляет собой денежное выражение доходов, уменьшенных на величину расходов.

ЕСХН исчисляется на основании налоговой декларации, составляемой по итогам деятельности за календарный год, и уплачивается авансовыми платежами один раз в полугодие. Уплата налога и авансового платежа по нему производится по месту нахождения организации или месту жительства индивидуального предпринимателя.

ЕСХН выполняет функции регулирующего доходного источника и бюджетов иных уровней, поскольку суммы, взимаемые с сельских товаропроизводителей, зачисляются на счета органов Федерального казначейства, затем распределяются в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Упрощенная система налогообложения представляет собой важную меру либерализации налоговой системы и является одним из направлений финансовой поддержки предпринимательской деятельности. В Российской Федерации упрощенная система налогообложения впервые появилась в 1995 г. и регулировалась Федеральным законом от 29 декабря 1995 г. № 222-ФЗ «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства». Как следует из названия Закона, первоначально упрощенная система налогообложения применялась к субъектам малого предпринимательства, имела целью облегчить осуществление предприниматель-

ской деятельности и содействовать дальнейшему развитию малого бизнеса в связи с его особой ролью в реформирующейся российской экономике того периода.

За время применения упрощенная система налогообложения подтвердила свое предназначение: она отражает регулируемую функцию налогов и одновременно выступает эффективным источником доходов бюджетной системы. С июля 2002 г. упрощенная система налогообложения регулируется гл. 26² НК РФ.

Упрощенная система налогообложения применяется организациями и индивидуальными предпринимателями наряду с общей системой налогообложения, предусмотренной действующим законодательством. Особенностью данного режима налогообложения является наличие у налогоплательщика права добровольно выбирать упрощенную систему налогообложения или обычный налоговый режим, а также добровольно переходить с упрощенной системы налогообложения на общую.

Относительно налогоплательщиков-организаций применение упрощенной системы предусматривает их освобождение от уплаты налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций и единого социального налога.

Применение упрощенной системы налогообложения индивидуальными предпринимателями предусматривает их освобождение от уплаты налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности), налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для предпринимательской деятельности) и единого социального налога с доходов, полученных от предпринимательской деятельности, а также выплат и иных вознаграждений, начисляемых ими в пользу физических лиц.

Организации и индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, не уплачивают налог на добавленную стоимость, за исключением совершения операций по ввозу товаров на таможенную территорию РФ. Иные налоги и сборы, в том числе страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, уплачиваются в соответствии с общим режимом налогообложения.

Субъекты, применяющие упрощенную систему налогообложения, обязаны соблюдать порядок ведения кассовых операций, порядок представления статистической отчетности, исполнять функции налоговых агентов, предусмотренные НК РФ, а также вести налоговый учет показателей своей деятельности на основании книги учета доходов и расходов.

Налогоплательщиками данного налога могут быть организации и индивидуальные предприниматели. Организация имеет право перейти на упрощенную систему налогообложения, если по итогам девяти месяцев после подачи заявления о переходе на упрощенную систему доход этой организации не превысил 11 млн руб. (без учета НДС).

Налоговый кодекс РФ содержит закрытый перечень субъектов, не имеющих права применять упрощенную систему налогообложения (п. 3 ст. 346¹²). К числу таких налогоплательщиков относятся организации, имеющие филиалы и (или) представительства, банки, страховщики, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные фонды, профессиональные участники рынка ценных бумаг, ломбарды, организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся игорным бизнесом, частнопрактикующие нотариусы и др.

Объектом налогообложения признаются доходы налогоплательщика или его доходы, уменьшенные на величину расходов. Выбор объекта налогообложения осуществляется самим налогоплательщиком, но в период действия упрощенной системы налогообложения объект не может быть изменен.

Объект налогообложения влияет на определение налоговой базы и величину налоговой ставки. Если объектом налогообложения являются доходы организации или индивидуального предпринимателя, то налоговой базой будет выступать денежное выражение доходов налогоплательщика. Если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, то налоговой базой будет выступать денежное выражение доходов, уменьшенных на величину расходов.

Налоговое законодательство предоставляет субъекту, применяющему упрощенную систему налогообложения, право уменьшать налоговую базу на сумму убытка, полученного по итогам предыдущих аналогичных налоговых периодов. Однако такой убыток не может уменьшать налоговую базу более чем на 30%.

Налоговые ставки при упрощенной системе налогообложения зависят от выбранного налогоплательщиком объекта налогообложения. Если объектом налогообложения являются доходы, налог уплачивается по ставке 6%. Если объектом являются доходы, уменьшенные на величину расходов, налоговая ставка составляет 15%.

Налоговым периодом при упрощенной системе налогообложения признается календарный год. Отчетными периодами являются квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Сумма налога по итогам налогового периода исчисляется налогоплательщиком самостоятельно и уплачивается авансовыми платежами за соответствующий отчетный период. Уплата налога и авансовых платежей по нему производится по месту нахождения организации или месту жительства индивидуального предпринимателя.

Организации и индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, по итогам налогового и отчетного периодов составляют и представляют в налоговые органы налоговые декларации.

Сумма налога перечисляется налогоплательщиками на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения в бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (единый налог) установлена гл. 26³ НК РФ и относится к специальным налоговым режимам. В российской налоговой системе этот способ налогообложения впервые появился в виде единого налога (взноса) на вмененный доход для определенных видов деятельности (см. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности»). Впоследствии законодатель внес изменения в правовой режим налогообложения отдельных видов деятельности, уточнив его сущность, и кодифицировал в НК РФ соответствующие нормы.

Вмененный доход — это потенциально возможный доход налогоплательщика единого налога, рассчитываемый с учетом совокупности условий, непосредственно влияющих на получение указанного дохода, и используемый для расчета величины единого налога по установленной ставке (ст. 346²⁷ НК РФ).

По своей сущности единый налог представляет совокупность определенных налогов, ранее уплачиваемых отдельными категориями субъектов. Совокупность налогов, заменяемых системой налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, зависит от вида налогоплательщика.

Относительно организаций уплата единого налога предусматривает их освобождение от обязанности по уплате налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций и единого социального налога. Относительно индивидуальных предпринимателей переход на систему налогообложения в виде единого налога предусматривает их освобождение от обязанно-

сти по уплате налога на доходы физических лиц, налога на имущество физических лиц и единого социального налога.

Перечисленные налоги не уплачиваются организациями и индивидуальными предпринимателями только в отношении объектов, связанных с предпринимательской деятельностью. Другие налоги и сборы, причитающиеся к уплате организациями и индивидуальными предпринимателями, исчисляются и уплачиваются в соответствии с общим режимом налогообложения.

В отличие от иных федеральных налогов особенностью правового режима системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход является ее установление федеральным законодательством (НК РФ) и введение в действие нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Применяется система налогообложения в виде единого налога одновременно с общей системой налогообложения (общим налоговым режимом) и иными режимами налогообложения.

Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход применяется в отношении следующих видов деятельности: оказание бытовых и ветеринарных услуг; оказание услуг по хранению автотранспортных средств на платных стоянках; оказание услуг общественного питания через объекты организации общественного питания, имеющие, а также не имеющие залов обслуживания посетителей; распространение и (или) размещение наружной рекламы; оказание услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств; розничная торговля, осуществляемая через магазины и павильоны с малой площадью или через иные объекты организации торговли, в том числе и не имеющие стационарной торговой площади; оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, эксплуатирующими не более 20 автотранспортных средств.

Налогоплательщики, осуществляющие несколько видов предпринимательской деятельности, подлежащих налогообложению единым налогом, обязаны вести отдельный налоговый учет по каждому виду деятельности. При этом учет имущества, обязательств и хозяйственных операций осуществляется налогоплательщиками в общеустановленном порядке.

Налогообложение отдельных видов деятельности в виде специального налогового режима устанавливается по решению му-

ниципального образования, а в городах федерального значения — законом соответствующего субъекта РФ. При этом нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга должны определяться виды предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится единый налог; значение корректирующего коэффициента, предназначенного для расчета суммы налога.

Налогоплательщиками единого налога являются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории муниципального района, городского округа, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в которых введен единый налог. Для налогоплательщиков единого налога, не состоящих на учете в налоговых органах того субъекта РФ, в котором они осуществляют предпринимательскую деятельность, НК РФ устанавливает обязанность встать на учет в этих органах в срок не позднее пяти дней с начала осуществления этой деятельности (п. 2 ст. 346²⁸).

Объектом налогообложения для применения единого налога признается вмененный доход налогоплательщика.

Ставка единого налога построена на презумпции получения налогоплательщиком дохода и составляет 15% величины вмененного дохода.

Налоговым периодом по единому налогу является квартал, а уплачивается налог налогоплательщиком не позднее 25-го числа первого месяца следующего налогового периода. Сумма единого налога, исчисленная за налоговый период, уменьшается налогоплательщиками на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных за этот же период времени в соответствии с законодательством РФ при выплате налогоплательщиками вознаграждений своим работникам, занятым в тех сферах деятельности налогоплательщика, по которым уплачивается единый налог, а также на сумму страховых взносов в виде фиксированных платежей, уплаченных индивидуальными предпринимателями за свое страхование, и на сумму выплаченных работникам пособий по временной нетрудоспособности. При этом сумма единого налога не может быть уменьшена более чем на 50%.

По итогам каждого налогового периода налогоплательщиком составляются налоговые декларации, которые представляются им в налоговые органы не позднее 20-го числа первого

месяца следующего налогового периода. Переход на уплату единого налога не освобождает налогоплательщиков от обязанностей (установленных нормативными правовыми актами РФ) по представлению в финансово-контрольные органы бухгалтерской, налоговой и статистической отчетности.

Единый налог играет важную роль в процессе бюджетного регулирования. Суммы единого налога зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения в бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

§ 4. Налоги и сборы субъектов Российской Федерации

Транспортный налог устанавливается и вводится в действие в соответствии с НК РФ и законами субъектов РФ об этом налоге и обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта РФ.

В финансовую компетенцию субъекта РФ входит определение ставки транспортного налога в пределах, установленных НК РФ, порядка и сроков уплаты, установление формы отчетности по налогу. При установлении налога законами субъектов РФ могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Плательщиками транспортного налога признаются лица, на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства. Не уплачивают данный налог лица, являющиеся организаторами Олимпийских игр и Паралимпийских игр, в отношении транспортных средств, принадлежащих им на праве собственности и используемых в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи.

Объектом транспортного налога признаются 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.

Налоговым законодательством из объектов обложения транспортным налогом исключены: весельные лодки, а также моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 л. с; автомобили легковые, специально оборудованные для использо-

вания инвалидами, а также автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л. с. (до 73,55 кВт), полученные (приобретенные) через органы социальной защиты населения в установленном законом порядке; промышленные морские и речные суда; 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; тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные автомашины (молоковозы, специальные машины для перевозки птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений, ветеринарной помощи, технического обслуживания), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции; транспортные средства, принадлежащие на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба; транспортные средства, находящиеся в розыске, при условии подтверждения факта их угона (кражи) документом, выдаваемым уполномоченным органом; самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы; суда, зарегистрированные в Российском международном реестре судов.

Налоговая база данного обязательного платежа зависит от вида объекта налогообложения и определяется следующим образом:

в отношении транспортных средств, имеющих двигатели, — как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах;

в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств, для которых определяется валовая вместимость, — как валовая вместимость в регистровых тоннах;

в отношении водных и воздушных транспортных средств — как единица транспортного средства.

Налоговый период транспортного налога составляет один календарный год. Наряду с налоговым периодом правовой режим транспортного налога включает отчетный период. Согласно п. 2 ст. 360 НК РФ отчетными периодами для налогоплательщиков-организаций признаются первый, второй и третий кварталы. Учитывая, что транспортный налог относится к региональным обязательным платежам, НК РФ предоставляет

право законодательным (представительным) органам власти субъектов РФ не устанавливать отчетные периоды.

Ставки транспортного налога устанавливаются законами субъектов РФ в зависимости от мощности двигателя или валовой вместимости транспортных средств, категории транспортных средств в расчете на одну лошадиную силу мощности двигателя транспортного средства, одну регистровую тонну транспортного средства или единицу транспортного средства. Критерии расчета ставок транспортного налога определены НК РФ. Однако законами субъектов РФ налоговые ставки могут быть увеличены или уменьшены, но не более чем в пять раз.

В финансовую компетенцию субъектов РФ входит также право на установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом срока полезного использования этих транспортных средств.

Уплата транспортного налога и авансовых платежей по налогу производится налогоплательщиками по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов РФ. Порядок исчисления суммы транспортного налога зависит от категории налогоплательщиков. Налогоплательщики-организации исчисляют сумму налога самостоятельно.

В течение налогового периода налогоплательщики-организации уплачивают авансовые платежи по налогу, если налоговыми законами субъектов РФ не предусмотрено иное. По истечении налогового периода налогоплательщики-организации уплачивают оставшуюся сумму налога.

По истечении налогового периода налогоплательщики-организации представляют в налоговый орган по месту нахождения транспортных средств налоговую декларацию. Если налог уплачивается авансовыми платежами, то такие налогоплательщики представляют в налоговый орган налоговый расчет по авансовым платежам по налогу.

Сумма налога, подлежащая уплате налогоплательщиками — физическими лицами, исчисляется налоговыми органами на основании сведений, получаемых от органов государственной регистрации транспортных средств на территории РФ.

Налог на игорный бизнес взимается с предпринимательской деятельности, связанной с извлечением доходов в виде выигрыша, платы за проведение азартных игр или пари.

Плательщиками налога на игорный бизнес признаются организации или индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса.

Объектами налога на игорный бизнес являются: игровой стол; игровой автомат; касса тотализатора; касса букмекерской конторы. Названные объекты подлежат постановке на налоговый учет не позднее чем за два рабочих дня до даты установки каждого объекта. Регистрация производится налоговым органом на основании заявления налогоплательщика с обязательной выдачей в течение пяти дней свидетельства о регистрации объекта налогообложения. Также регистрации в налоговых органах подлежит любое изменение количества объектов налогообложения.

Налоговая база налога на игорный бизнес определяется отдельно по каждому объекту как общее количество игровых столов, игровых автоматов, касс тотализаторов, касс букмекерских контор, используемых налогоплательщиком.

Налог уплачивается ежемесячно по ставкам, устанавливаемым субъектами РФ. НК РФ предоставляет законодательным органам власти субъектов РФ право самостоятельно определять размер ставок налога в следующих пределах:

за один игровой стол — от 25 тыс. до 125 тыс. руб.;

за один игровой автомат — от 1500 до 7500 руб.;

за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы — от 25 тыс. до 125 тыс. руб.

В случае, если законом субъекта РФ не установлены ставки, налог на игорный бизнес считается установленным по минимальным ставкам.

Сумма налога исчисляется налогоплательщиком самостоятельно и фиксируется в налоговой декларации, которая представляется в налоговый орган ежемесячно не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Особенностью правового режима налога на игорный бизнес является наличие специальных составов налоговых правонарушений и мер ответственности, которые обособлены от гл. 16 «Виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение» НК РФ. Статья 366 НК РФ устанавливает ответственность за непостановку на налоговый учет объектов налога на игорный бизнес. Подобные противоправные деяния наказываются взысканием штрафа в трехкратном размере ставки налога, установленной для соответствующего объекта налогообложения. Повторное совершение аналогичного деяния влечет

взыскание штрафа в шестикратном размере. Поскольку ставки налога на игорный бизнес детализируются региональным законодательством, то сумма налоговой санкции поставлена в зависимость от волеизъявления представительного органа соответствующего субъекта РФ. Такой подход федерального налогового законодательства подчеркивает региональный статус налога на игорный бизнес, так как осуществление предпринимательской деятельности без постановки объектов на налоговый учет причиняет имущественный вред бюджетам субъектов РФ. Таким образом, специфика налога на игорный бизнес заключается в наличии специального состава налогового правонарушения и его закреплении в гл. 29 НК РФ.

Налог на имущество организаций установлен гл. 30 НК РФ и детализируется законами субъектов РФ. Устанавливая налог, законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ имеют право определять налоговую ставку в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, форму отчетности об исполнении налоговой обязанности.

Налог на имущество уплачивают: российские организации; иностранные организации, осуществляющие деятельность в России через постоянные представительства или имеющие в собственности недвижимое имущество на территории РФ, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ.

Объектом налогообложения для российских организаций признается движимое и недвижимое имущество, учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета.

Объектом налогообложения для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в России через постоянные представительства, является движимое и недвижимое имущество, относящееся к объектам основных средств. Примечательно, что российское налоговое законодательство обязывает иностранные организации вести учет объектов налога на имущество по правилам бухгалтерского учета, установленным нормативными правовыми актами РФ.

Объектом налогообложения для иностранных организаций, не осуществляющих деятельности в России через постоянные представительства, признается недвижимое имущество, принадлежащее указанным организациям на праве собственности и находящееся на территории РФ.

Не признаются объектами налога на имущество организаций объекты природопользования (водные и другие природные

ресурсы), земельные участки, а также имущество, принадлежащее на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, в которых законодательно предусмотрена военная или приравненная к ней служба, при условии, что это имущество используется для нужд обороны, гражданской обороны, обеспечения безопасности и охраны правопорядка.

Налоговая база определяется как среднегодовая стоимость имущества организации. При определении налоговой базы российских организаций и иностранных организаций, осуществляющих деятельность через постоянные представительства, имущество учитывается по его остаточной стоимости. Недвижимое имущество иностранных организаций, не осуществляющих свою деятельность через постоянные представительства, учитывается по инвентаризационной стоимости этих объектов, которая определяется органами технической инвентаризации. В этой связи налоговое законодательство обязывает уполномоченные органы и специализированные организации, осуществляющие учет и техническую инвентаризацию объектов недвижимого имущества, сообщать в налоговые органы сведения об инвентаризационной стоимости каждого такого объекта в течение 10 дней со дня его оценки или переоценки.

Налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно и рассчитывается отдельно относительно каждого объекта налогообложения. Имущество организации не всегда может фактически находиться на территории одного субъекта РФ. Для таких случаев п. 2 ст. 376 НК РФ установлено правило, согласно которому при нахождении объекта недвижимого имущества на территориях разных субъектов РФ либо на территории субъекта РФ и в территориальном море, на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне РФ налоговая база определяется отдельно и принимается при исчислении налога в соответствующем субъекте РФ в части, пропорциональной доле стоимости этого объекта недвижимости на территории каждого субъекта РФ.

Налог на имущество организаций уплачивается ежегодно авансовыми платежами за первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. Однако субъект РФ вправе не устанавливать взимание авансовых платежей.

Налог на имущество организаций уплачивается по ставкам, устанавливаемым законами субъектов РФ. НК РФ определяет только верхнюю границу налоговой ставки — 2,2%. Федеральное налоговое законодательство разрешает субъектам РФ уста-

навливать дифференцированные налоговые ставки в зависимости от категорий налогоплательщиков или имущества, признаваемого объектом налогообложения.

Особенностью правового режима налога на имущество организаций является наличие большого количества льгот, предусмотренных ст. 381 НК РФ. Так, освобождаются от налогообложения организации и учреждения Федеральной службы исполнения наказаний Министерства юстиции РФ; религиозные организации; общероссийские общественные организации инвалидов; организации, основным видом деятельности которых является производство фармацевтической продукции. Не включаются в число объектов налога на имущество памятники истории и культуры федерального значения, космические объекты, ядерные установки, используемые для научных целей, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также хранилища радиоактивных отходов, имущество специализированных протезно-ортопедических предприятий, коллегий адвокатов, адвокатских бюро и юридических консультаций, государственных научных центров и др. В целях стимулирования экономического развития отдельных регионов от данного вида налога освобождается имущество организации — резидента особой экономической зоны в течение пяти лет с момента постановки имущества на учет.

§ 5. Местные налоги и сборы

Местные налоги представляют собой обязательные платежи, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ представительными органами местного самоуправления и взимаемые на территории муниципального образования.

Местные налоги и сборы являются составной частью налоговой системы РФ, имеют ярко выраженный фискальный характер и предназначены для финансового обеспечения обязательными платежами бюджетных расходов муниципальных образований. Однако муниципальные налоги и сборы имеют ряд характерных признаков, отличающих их от государственных (федеральных и региональных) налогов:

поступления по этим платежам используются на нужды того муниципального образования, в пределах которого они собраны или поступили от объектов налогообложения, принадлежащих муниципальному образованию;

муниципальные налоги полностью и непосредственно зачисляются в местные бюджеты по месту поступления. Феде-

ральные налоги и налоги субъектов РФ распределяются между всеми звеньями бюджетной системы и идут на образование доходов РФ, субъектов РФ и местных бюджетов;

организация введения и взимания данных платежей возложена на органы местного самоуправления;

использование поступлений от местных налогов и сборов находится под контролем органов местного самоуправления; зачисляются данные платежи в местные бюджеты в качестве закрепленных доходов;

наличие у органов местного самоуправления более широкой компетенции по правовому регулированию местных налогов и сборов в сравнении с другими платежами налоговой системы. Органам местного самоуправления предоставляются широкие права, а именно: изменять ставки некоторых платежей в сторону понижения; устанавливать дополнительные льготы для тех или иных групп налогоплательщиков. Местные налоги позволяют более полно учитывать местные потребности и виды расходов местных бюджетов.

Земельный налог установлен гл. 31 НК РФ.

Налог на землю введен в российскую налоговую систему в целях 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.

Правовое регулирование данного налога осуществляется наряду с федеральным законодательством также нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Порядок введения в действие, а также прекращения действия земельного налога определяются НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Земельный налог обязателен к уплате на территории соответствующего муниципального образования.

В городах федерального значения правовое регулирование земельного налога имеет следующие особенности. В городах Москве и Санкт-Петербурге земельный налог устанавливается НК РФ и соответствующими региональными законами, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с НК РФ и законами указанных субъектов РФ и обязателен к уплате на территории городов Москвы и Санкт-Петербурга соответственно.

При установлении земельного налога представительные органы муниципальных образований, а также законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения определяют налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты земельного налога. Одновременно названными нормативными правовыми актами и региональными законами могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.

Плательщиками земельного налога являются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Не являются плательщиками земельного налога организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (города федерального значения), на территории которого введен налог. Согласно п. 2 ст. 389 НК РФ не являются объектом налогообложения следующие виды земельных участков:

- изъятые из оборота в соответствии с законодательством РФ;
- ограниченные в обороте в соответствии с законодательством РФ, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов России, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;

- ограниченные в обороте в соответствии с законодательством РФ, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;

- из состава земель лесного фонда;

- ограниченные в обороте в соответствии с законодательством РФ, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда.

Налоговой базой земельного налога выступает кадастровая стоимость земельного участка, определяемая в соответствии с земельным законодательством РФ.

Налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. Если земельный участок находится на территориях нескольких муницип-

пальных образований (на территориях муниципального образования и городов федерального значения), то налоговая база определяется по каждому муниципальному образованию и городу федерального значения. При этом налоговая база в отношении доли земельного участка, расположенного в границах соответствующего муниципального образования (городов федерального значения), определяется как доля кадастровой стоимости всего земельного участка, пропорциональная указанной доле земельного участка. В отношении долей в праве общей собственности на земельный участок, в отношении которых налогоплательщиками признаются разные лица либо установлены различные налоговые ставки, налоговая база определяется отдельно по каждой доле.

Организации и индивидуальные предприниматели определяют налоговую базу самостоятельно на основании сведений государственного земельного кадастра о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности или на праве постоянного (бессрочного) пользования. Относительно налогоплательщиков — физических лиц налоговая база по земельному налогу определяется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими ведение государственного земельного кадастра, органами, осуществляющими регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и органами муниципальных образований.

Органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра, и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обязаны представлять в налоговые органы информацию о земельных участках, расположенных на их территории, правах и сделках с землей, зарегистрированных в этих органах, а также сведения о владельцах земельных участков. Названные сведения должны быть сообщены в налоговый орган в течение 10 дней со дня соответствующей регистрации.

Относительно органов, осуществляющих ведение государственного земельного кадастра, и органов муниципальной власти НК РФ установлена обязанность ежегодно до 1 февраля сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения сведения о земельных участках, являющихся объектами налогообложения.

В целях соблюдения прав налогоплательщиков кадастровая стоимость земельных участков по состоянию на 1 января календарного года должна быть доведена до сведения обществен-

ности. Порядок и форма уведомления налогоплательщиков о стоимости земельных участков выбираются органами местного самоуправления и исполнительными органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

На основании п. 5 ст. 391 НК РФ к отдельным категориям налогоплательщиков применяются стандартные налоговые вычеты в размере 10 тыс. руб. на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования (города федерального значения). Правом на подобное уменьшение налоговой базы обладают, например, Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы, инвалиды I и II групп, ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, а также ветераны и инвалиды боевых действий, физические лица, имеющие право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Налоговым периодом по земельному налогу является один календарный год. По общему правилу, установленному п. 2 ст. 393 НК РФ, для организаций и индивидуальных предпринимателей установлены следующие отчетные периоды — первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. Вместе с тем п. 3 ст. 393 предоставляет право представительному органу муниципального образования и законодательному (представительному) органу государственной власти города федерального значения не устанавливать отчетный период по данному налогу.

Земельный налог уплачивается по ставкам, устанавливаемым нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования или региональными законами городов федерального значения. По общему правилу земельный налог исчисляется по ставке не более 1,5%. Однако отдельные категории земельных участков могут облагаться налогом по ставке не более 0,3%. Такая ставка установлена ст. 394 НК РФ в отношении следующих земельных участков:

отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства;

занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или предоставленных для жилищного строительства;

предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства.

Особенностью налогообложения земельных участков является большой перечень налоговых льгот, гарантированный ст. 395 НК РФ. Так, освобождаются от уплаты земельного налога:

организации и учреждения Федеральной службы исполнения наказаний Министерства юстиции РФ — в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций;

организации — в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;

религиозные организации — в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;

общероссийские общественные организации инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, — в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности;

организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общероссийских общественных организаций инвалидов;

учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвалидов, — в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;

организации народных художественных промыслов — в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;

физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов — в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;

организации — резиденты особой экономической зоны — в отношении земельных участков, расположенных на территории особой экономической зоны, сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок.

Земельный налог и авансовые платежи по нему уплачиваются налогоплательщиком в порядке и сроки, которые установлены нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления или, в пределах компетенции, законами городов федерального значения. При этом федеральный законодатель гарантирует соблюдение прав налогоплательщиков и запрещает устанавливать срок уплаты земельного налога и авансовых платежей по нему ранее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Сумма земельного налога исчисляется по истечении налогового периода налогоплательщиком самостоятельно. Исключения составляют налогоплательщики — физические лица, за которых сумму обязательного платежа за пользование землей исчисляют налоговые органы.

При установлении земельного налога представительные органы местного самоуправления, а также законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга вправе предусмотреть авансовые платежи по налогу, но не более двух за налоговый период.

По истечении налогового периода налогоплательщики — организации и индивидуальные предприниматели представляют налоговую декларацию по земельному налогу. Декларация представляется в налоговый орган по месту нахождения земельного участка не позднее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Налог и авансовые платежи по нему уплачиваются в бюджет по месту нахождения земельных участков.

Налог на имущество физических лиц является прямым налогом, обращенным к находящемуся в собственности движимому и недвижимому имуществу, расположенному на территории РФ.

Данный налог введен в действие Законом РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»¹.

Плательщиками этого налога являются физические лица, имеющие в собственности следующее имущество, признавае-

¹ ВВС РФ. 1992. № 8. Ст. 362.

мое объектом налогообложения: жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения.

Главным критерием при определении плательщиков налога является наличие права собственности на имущество. Данным налогом облагаются все здания и помещения, имеющиеся у физических лиц. Налог уплачивается со служебных и вспомогательных помещений: гаражей, подсобных комнат, паркингов, надворных построек и т. д. При этом из состава налогооблагаемого имущества не исключаются временно не используемые помещения или сооружения.

Федеральное законодательство предусматривает особенности определения субъектов налогообложения, имущество которых находится в общей собственности или перешло в порядке наследования.

Так, если имущество, являющееся объектом налогообложения, находится в общей долевой собственности нескольких физических лиц или в общей долевой собственности физических лиц и предприятий (организаций), то налогоплательщиком в отношении этого имущества признается каждое из физических лиц соразмерно принадлежащей ему доле. Относительно имущества, являющегося объектом налогообложения, но находящегося в общей совместной собственности нескольких физических лиц, налогоплательщиками признаются все собственники этого имущества в равных долях. Однако законодательство разрешает собственникам совместного имущества самим определить одного плательщика налога на имущество.

За строение, помещение или сооружение, перешедшее по наследству, налог взимается с наследников имущества с момента открытия наследства.

Налог уплачивается за строения и сооружения независимо от того, эксплуатируется это имущество или нет.

По налогу на имущество физических лиц федеральным законодательством предусмотрен широкий перечень льгот. Так, от уплаты рассматриваемого налога полностью освобождаются Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации; лица, награжденные орденом Славы трех степеней; участники Гражданской и Великой Отечественной войн, а также лица, приравненные к ним; инвалиды I и II групп; лица, получающие льготы в соответствии с Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», и др.

От уплаты налога на строения, помещения и сооружения освобождаются пенсионеры, солдаты, матросы, сержанты, стар-

шины, мичманы на период прохождения действительной военной службы.

Кроме льгот, определенных федеральным законодательством, представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (кроме органов местного самоуправления городов районного подчинения) имеют право уменьшать размеры ставок и устанавливать дополнительные льготы по данному налогу. Налоговая компетенция органов местного самоуправления в городах районного подчинения, селах и поселках имеет усеченный объем, поскольку законодательством установлено ограничение на предоставление ими льгот по налогообложению имущества физических лиц. Представительные органы названных муниципальных образований могут предоставлять налоговые льготы только отдельным плательщикам.

Ставки налога на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости имущества.

При определении ставок налога с недвижимого имущества органы местного самоуправления имеют право корректировать сумму налога в зависимости от объективных критериев: стоимости, назначения имущества, месторасположения и т. д. Федеральным законодательством определены только верхние и нижние границы налоговых ставок. Имущество стоимостью до 300 тыс. руб. облагается налогом в размере до 0,1% от его инвентаризационной стоимости; стоимостью от 300 тыс. руб. до 500 тыс. руб. — от 0,1 до 0,3%; свыше 500 тыс. руб. — от 0,3 до 2,0%.

Сумма платежей от налога на имущество физических лиц зачисляется в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения.

Органы местного самоуправления имеют право уменьшать размеры ставок и устанавливать дополнительные льготы по налогам, установленным законом.

Глава 20. Правовая охрана налоговых отношений

§ 1. Налоговый контроль

Налоговый контроль является составной частью финансового контроля и одним из видов государственного контроля. Реализация налогового контроля осуществляется посредством про-

цедурно-процессуальной деятельности налоговых органов, основу которой составляют обоснованные и адаптированные конкретные приемы, средства или способы, применяемые при осуществлении контрольных функций.

Форма налогового контроля — это способ конкретного выражения и организации контрольных действий. Под формой налогового контроля можно понимать и отдельные аспекты проявления сущности контроля в зависимости от времени проведения контрольных мероприятий.

Основными формами налогового контроля являются:

проверки;

получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов;

проверки данных учета и отчетности;

осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли).

Контроль за деятельностью налогоплательщиков может осуществляться и в иных формах, предусмотренных НК РФ.

Формы налогового контроля имеют большое значение, поскольку от правильного выбора контролирующими субъектами конкретных действий и процедур зависит достижение конечного результата и эффективность контроля. С другой стороны, адекватное применение приемов и способов налогового контроля гарантирует соблюдение прав и законных интересов подконтрольных субъектов, позволяет не препятствовать нормальному функционированию их финансово-хозяйственной деятельности.

Наличие у налогового контроля разнообразных целей и задач обуславливает и дифференцированные подходы к их решению, т. е. необходимость использования тех или иных способов проверок, оценок и анализа финансового состояния подконтрольных субъектов. Применение определенной формы зависит и от других факторов: правового положения и особенностей деятельности контролирующих органов; объектов контроля; оснований возникновения налогово-контрольных правоотношений; особенностей ведения бухгалтерского учета; финансово-правового режима доходов и расходов подконтрольного субъекта и т. д.

Налоговый контроль классифицируется по различным основаниям на несколько групп.

По времени проведения налоговый контроль подразделяется на *предварительный, текущий и последующий.*

Предварительный налоговый контроль проводится до отчетного периода по конкретному виду налога либо до решения вопроса о предоставлении налогоплательщику налоговых льгот, изменении сроков уплаты налогов и т. д. Например, обязательным условием предоставления налогового кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния налогоплательщика уполномоченным государственным органом.

Важное значение предварительный контроль имеет при оценке экономических, правовых и политических последствий налоговых законопроектов; при введении в действие новых финансово-правовых норм, регулирующих налогообложение хозяйствующих субъектов. Предварительная реализация контрольными органами своих функций имеет большое значение для предупреждения правонарушений и способствует укреплению финансовой дисциплины.

Внешне результаты предварительного налогового контроля могут быть оформлены в виде экспертных заключений по проектам договоров о предоставлении налоговых льгот, налоговых кредитов, отсрочки или рассрочки уплаты налогов и т. д.

Текущий налоговый контроль проводится во время отчетного налогового периода. Особенностью текущего налогового контроля является его проведение в ходе реализации хозяйственных или финансовых операций, т. е. в процессе ежедневной работы налогоплательщиков. Поэтому текущий налоговый контроль иначе называют оперативным. Данный вид контроля основывается на бухгалтерском и налоговом учетах, первичных документах, инвентаризациях, порядке ведения кассовых операций, что позволяет и контролирующим органам, и подконтрольным субъектам быстро реагировать на изменения в финансовой деятельности, предупреждать нарушения налогового законодательства и, таким образом, предотвращать финансовые потери государственной или муниципальной казны.

Последующий налоговый контроль проводится после завершения отчетного периода путем анализа и ревизии бухгалтерской и финансовой документации.

Главной целью последующего налогового контроля является оценка своевременности и полноты исполнения налоговой обязанности со стороны фискально-обязанных лиц. Основным критерием последующего налогового контроля следует считать максимальную полноту охвата проверками, ревизиями и другими методами всех сторон финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного субъекта.

В ходе осуществления налогового контроля по окончании отчетного налогового периода определяется состояние финансовой дисциплины, выявляются налоговые правонарушения и в конечном счете закладывается база для дальнейшего совершенствования государственной и муниципальной финансовой деятельности. Последующий налоговый контроль отличается углубленным анализом финансово-хозяйственной деятельности фискально-обязанного лица за определенный период и позволяет определить степень эффективности проведенных ранее предварительного и текущего контроля.

Налоговый контроль выступает разновидностью финансовой деятельности и одновременно разновидностью управленческой деятельности государства в налоговой сфере, поэтому *в зависимости от субъектов* выделяют контроль: а) налоговых органов; б) таможенных органов; в) органов государственных внебюджетных фондов.

В зависимости от места проведения выделяют налоговый контроль: а) выездной — в месте расположения налогоплательщика; б) камеральный — по месту нахождения налогового органа.

Налоговая проверка — это основная форма налогового контроля, представляющая собой комплекс процессуальных действий уполномоченных органов по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах и осуществляемая посредством сопоставления отчетных данных налогоплательщиков с фактическим состоянием его финансово-хозяйственной деятельности.

Осуществление проверок финансово-хозяйственных операций налогоплательщиков является главной задачей деятельности налоговых органов, право на реализацию которой им предоставлено ст. 31 НК РФ и ст. 7 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации». Реализация налоговыми органами предоставленных контрольных полномочий возможна только в порядке, установленном НК РФ. Детальная правовая регламентация контрольных процедур осуществляется посредством нормативных правовых актов Минфина России.

Налоговые проверки занимают ведущее место среди иных форм налогового контроля. Посредством проведения налоговой проверки возможно сопоставление данных, предоставленных налогоплательщиком в налоговый орган, и тех фактов, которые выявлены налоговым органом. Основной целью налоговых проверок является контроль за соблюдением фискально-обязанными лицами законодательства о налогах и сборах, своевре-

менностью и полнотой уплаты причитающихся обязательных платежей.

В соответствии с НК РФ субъектами, уполномоченными проводить налоговые проверки, выступают налоговые и таможенные органы. Таможенные органы полномочны проводить налоговые проверки только в отношении налогов, подлежащих уплате при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации. Таким образом, полноправными субъектами, обладающими всеми правами на проведение налоговых проверок относительно всех фискально-обязанных лиц и по уплате всех видов налогов, выступают исключительно налоговые органы.

Налоговым законодательством предусмотрены следующие общие правила проведения налоговых проверок.

Срок давности проведения налоговой проверки составляет три календарных года деятельности налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента. Данный срок соотносится со сроком давности привлечения к ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах, который также равен трем годам.

В случае возникшей у налогового органа необходимости получения информации о деятельности третьих лиц, связанной с проверяемым налогоплательщиком, допускается истребование у этих лиц документов, имеющих значение для выявления фактической финансово-хозяйственной деятельности проверяемого субъекта. Подобные процессуальные действия называются встречной налоговой проверкой. Однако не следует считать встречную проверку самостоятельным видом налоговых проверок, поскольку ее назначение возможно исключительно в пределах осуществления камеральной или выездной налоговой проверки. Тем самым истребование документов у третьих лиц (встречная налоговая проверка) не имеет самостоятельного процессуального значения и служит одним из методов проведения камеральной или выездной налоговой проверки.

По общему правилу запрещается проведение повторных выездных налоговых проверок по одному и тому же объекту — налогу, подлежащему уплате или уплаченному налогоплательщиком за ранее проверенный отчетный период. Исключение из этого правила составляют два случая: 1) проведение налоговой проверки в связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика; 2) проведение налоговой проверки вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за дея-

тельностью налогового органа, проводившего первичную проверку.

Гарантией соблюдения прав налогоплательщиков при проведении налоговых проверок служит установленный ст. 103 НК РФ принцип недопустимости причинения неправомерного вреда. Данный принцип предоставляет подконтрольным субъектам правовую защиту от произвольных действий сотрудников налоговых органов, осуществляющих контрольные мероприятия. При производстве проверок налоговое законодательство запрещает причинение вреда налогоплательщику, плательщику сборов, налоговому агенту или их представителям, а также имуществу, находящемуся в их владении, пользовании или распоряжении. Реализация принципа недопустимости причинения неправомерного вреда обеспечивается посредством возмещения убытков, причиненных такими действиями. Неправомерными действиями сотрудников налоговых органов следует считать поступки, совершенные с превышением законно установленной компетенции либо при злоупотреблении предоставленными правами.

Причиненные неправомерными действиями убытки подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду (неполученный доход), при этом не имеет значения форма вины, содержащейся в действиях сотрудников налоговых органов. Возмещение налогоплательщику неправомерно причиненного вреда производится за счет средств казны РФ, казны субъекта РФ или муниципальной казны.

Камеральная налоговая проверка проводится, как уже говорилось, по месту нахождения налогового органа должностными лицами этого органа. Данный вид проверок осуществляется по отношению ко всем видам налогоплательщиков и без какого-либо специального решения руководителя налогового органа, поскольку факт сдачи фискально-обязанным лицом финансовой отчетной документации автоматически выступает юридическим фактом для проверки ее достоверности. Проведение камеральной налоговой проверки по факту сдачи финансовой отчетности обуславливает и периодичность данного вида контроля — по мере предоставления отчетности.

Камеральная налоговая проверка должна быть проведена в течение не более трех месяцев со дня сдачи налогоплательщиком в налоговый орган документов, являющихся объектами налогового контроля. Продление срока проведения камеральной проверки не допускается. Если налоговый орган не успел осуществить сопоставление данных финансовой отчетности нало-

гоплательщика, то возможно назначение выездной налоговой проверки.

Объектом камеральной налоговой проверки служит финансово-хозяйственная деятельность проверяемого лица за отчетный налоговый период.

При проведении камеральной проверки налоговый орган вправе не ограничиваться документами, предоставленными фискально-обязанным лицом, и затребовать дополнительные сведения, получить объяснения и документы, свидетельствующие о добросовестном исполнении налогоплательщиком налоговой обязанности.

Основным способом камеральной формы проверки является выборочный метод, предполагающий выверку точно очерченного круга финансовых документов.

Результатом камеральной налоговой проверки служит вывод контролирующего должностного лица налогового органа о достоверности, сомнительности либо недостоверности сведений, содержащихся в отчетных финансовых документах. Если налоговой проверкой выявлены ошибки в заполнении документов или противоречия между представленными сведениями, то об этом сообщается налогоплательщику с требованием внести в установленный срок необходимые изменения или дополнения. При выявлении проверяющим лицом налоговой недоимки налогоплательщику также предъявляется требование об уплате недостающей суммы налогов (сборов).

Выездная налоговая проверка проводится по одному или нескольким налогам на основании решения налогового органа. Основным отличием выездной налоговой проверки от камеральной служит место ее проведения, которым является место нахождения налогоплательщика либо место занятия им предпринимательской деятельностью.

Объектом выездной налоговой проверки выступают финансово-хозяйственные операции налогоплательщика за весь отчетный период, но не более чем за три года, предшествующие назначению данного вида проверки.

Выездная налоговая проверка проводится с использованием сплошного метода, посредством которого не только проверяются все документы налогоплательщика, имеющие отношение к уплате налогов, но и проводится инвентаризация имущества, осмотр (обследование) территории и помещений налогоплательщика, используемых им для извлечения прибыли (дохода).

Инициатором проведения выездной налоговой проверки может быть исключительно руководитель (его заместитель) налогового органа, который и выносит соответствующее решение.

По общему правилу налоговая проверка по месту нахождения налогоплательщика не может продолжаться более двух месяцев. В исключительных случаях допускается продление процессуального срока проведения выездной налоговой проверки до трех месяцев.

В ходе проведения выездной налоговой проверки сотрудники налоговых органов имеют обширные процессуальные права, в частности: изымать документы, свидетельствующие о факте налогового правонарушения; вызывать и допрашивать свидетелей; привлекать специалистов и (или) переводчиков; привлекать понятых; назначать экспертизу.

По окончании выездной налоговой проверки контрольным органом составляется справка о проведенных процессуальных мероприятиях, в которой отражаются предмет проверки и сроки ее проведения.

Не позднее двух месяцев после составления данной справки должностное лицо налогового органа обязано оформить результаты выездной налоговой проверки в форме акта. В акте налоговой проверки фиксируются выявленные и документально подтвержденные факты налоговых правонарушений либо отсутствие фактов нарушения налогового законодательства. В случае выявления в ходе проведенной проверки налоговых правонарушений в акте налоговой проверки обязательно отражаются выводы и предложения проверяющих по устранению выявленных деликтов, а также указываются статьи НК РФ, на основании которых квалифицируются деяния налогоплательщика.

Акт налоговой проверки подписывается должностным лицом налогового органа, проводившим проверку, а также руководителем проверяемой организации либо индивидуальным предпринимателем или их представителями. Налогоплательщик имеет право не подписывать акт налоговой проверки и представить письменное объяснение о причинах подобного отказа. В случае несогласия налогоплательщика с фактами или выводами, содержащимися в акте налоговой проверки, он имеет право в двухнедельный срок представить в налоговый орган письменные возражения по акту в целом или по его отдельным положениям, а также вправе приложить к своим возражениям документы (заверенные копии), свидетельствующие об обоснованности его возражений.

Руководитель (его заместитель) налогового органа обязан в течение двух недель рассмотреть акт выездной налоговой проверки и принять мотивированное решение о наличии или отсутствии в деяниях проверяемого субъекта состава налогового правонарушения либо о необходимости проведения дополнительных контрольных мероприятий.

§ 2. Налоговые правонарушения

Согласно ст. 106 НК РФ *налоговым правонарушением* признается совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое НК РФ установлена ответственность.

Действовавший до принятия НК РФ Закон РФ от 27 декабря 1991 г. об основах налоговой системы не содержал нормативного определения налогового правонарушения, что в правоприменительной практике влекло применение финансовых санкций только на основе установления самого факта нарушения налогового законодательства. Пробел законодательства восполнялся постановлением Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П по делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции». Исследуя положения налогового законодательства, Конституционный Суд РФ определил налоговое правонарушение как предусмотренное законом противоправное виновное деяние, совершенное умышленно либо по неосторожности.

Названное постановление Конституционного Суда РФ имело важное значение в условиях отсутствия законодательного определения налогового правонарушения и явилось основой для ст. 106 НК РФ.

Данное определение содержит следующую совокупность наиболее важных *юридических признаков налогового правонарушения*:

1) *противоправность деяния* — налоговое правонарушение представляет собой деяние, нарушающее нормы законодательства о налогах и сборах. Противоправность является юридической формой (выражением) материальной характеристики общественного свойства налогового правонарушения. Налоговым правонарушением считается только деяние, предусмотренное законодательством о налогах и сборах. Следовательно, деяния, содержащие признаки составов правонарушений, перечислен-

ные гл. 16 и 18 НК РФ, но не нарушающие законодательство о налогах и сборах, не могут относиться к налоговым правонарушениям. Противоправное деяние может совершаться в форме действия (например, воспрепятствование доступу сотрудников налоговых органов на территорию налогоплательщика; отказ предоставить налоговым органам необходимые сведения и т. д.) или бездействия (например, непредставление в налоговые органы отчетности; неуплата налогоплательщиком причитающейся суммы налога; неперечисление банком в бюджет соответствующих налоговых платежей по поручениям своих клиентов; неуплата налоговым агентом суммы налога на доходы физических лиц и т. д.);

2) *виновность* — налоговое правонарушение совершается виновно (умышленно или по неосторожности). Виновность означает предусмотренное НК РФ психическое отношение лица в форме умысла или неосторожности к совершаемому деянию и его последствиям. Форма вины является обязательным признаком налогового правонарушения, поскольку тот или иной ее вид всегда содержится в нормах НК РФ, определяющих составы правонарушений. Большинство составов налоговых правонарушений, установленных НК РФ, предполагает наличие неосторожной формы вины.

Относительно налоговых правонарушений волевые признаки виновного психического отношения выражаются в желании наступления, в сознательном допущении, в расчете на предотвращение последствий. При отсутствии у правонарушителя волеизъявления на совершение налогового правонарушения, он несет ответственность за неиспользование своих способностей для предотвращения вредных последствий;

3) *наказуемость деяния* — совершение налогового правонарушения влечет для нарушителя негативные последствия в виде налоговых санкций. Наказуемость является формальным признаком налогового правонарушения, поскольку налоговым правонарушением признается совершенное противоправное деяние фискально-обязанных лиц, ответственность за которое предусмотрена НК РФ. Установление ответственности за налоговые правонарушения только НК РФ является императивной нормой, и, таким образом, никакие иные нормативные правовые акты не могут содержать положений, относящихся к налоговой ответственности.

Сущность наказуемости как формального признака налогового правонарушения заключается в угрозе применения наказания к виновным лицам при нарушении ими запрета совершать

какие-либо деяния либо не совершать действия, юридические признаки которых закреплены гл. 16 и 18 НК РФ.

Определение уполномоченными органами в поведении лица, привлекаемого к ответственности, всех юридических признаков налогового правонарушения дает основания для квалификации совершенного им деяния в качестве налогового правонарушения и применения соответствующих мер воздействия.

Налоговое правонарушение является фактическим правовым основанием юридической ответственности и в силу этого характеризуется совокупностью объективных и субъективных признаков, образующих состав налогового правонарушения. *Состав налогового правонарушения* — это установленные нормами налогового права признаки (элементы), совокупность которых позволяет считать противоправное деяние налоговым правонарушением.

Состав налогового правонарушения образуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Объект налогового правонарушения составляют охраняемые законодательством общественные отношения, складывающиеся в налоговой сфере. Объектом правонарушения является то, на что оно посягает, чему причиняет или может причинить какой-либо вред. Налоговые правонарушения характеризуются общностью объекта посягательств — это *фискальная компетенция государства и его законные интересы в налоговых отношениях, охраняемые налоговым законодательством*. Общим объектом налоговых правонарушений могут быть как материальные, так и процессуальные права государства: нарушения налогового законодательства препятствуют полноценному формированию доходных частей бюджетов и внебюджетных фондов, не позволяют осуществлять налоговый контроль, нарушают права законопослушных налогоплательщиков и т. д.

Непосредственными объектами конкретного налогового правонарушения могут являться императивно установленные отношения по взиманию налогов и сборов, отношения по осуществлению налогового контроля, а также в случаях, прямо предусмотренных НК РФ, — отношения в процессе осуществления контроля за уплатой таможенных платежей.

Объективная сторона налоговых правонарушений представляет совокупность признаков противоправных деяний, предусмотренных нормами налогового права и характеризующих внешнее отражение (проявление) налоговых правонарушений в реальной действительности. Основания привлечения к ответственно-

сти за налоговые правонарушения, а также за нарушения банками законодательства о налогах и сборах установлены НК РФ.

Признаки противоправности деяний можно подразделить на *обязательные* и *факультативные*. Обязательными признаками объективной стороны налоговых правонарушений следует считать: само противоправное деяние и его результат, наличие причинной связи между деянием и результатом (последствиями). Нарушитель налогового законодательства подлежит ответственности только в том случае, если наступившие общественно опасные последствия находятся в прямой причинной связи с совершенным противоправным деянием. Относительно налоговых правонарушений с материальным составом следует учитывать, что отсутствие причинной связи является основанием для освобождения лица от налоговой ответственности.

Факультативными признаками объективной стороны налоговых правонарушений являются место, способ, обстановка, время, систематичность и повторность совершения правонарушения.

Обстановка совершения правонарушения учитывается для квалификации ряда налоговых правонарушений (например, ведение организацией деятельности без постановки на учет в налоговом органе).

Время совершения налогового правонарушения имеет важное значение для его квалификации, поскольку позволяет определить налоговый период, в котором произошло нарушение, и, таким образом, правильно выбрать норму налогового права, подлежащую применению. Например, грубое нарушение организацией правил учета доходов, расходов и объектов налогообложения, совершенное в течение более одного налогового периода.

Систематичность также названа законодателем в качестве одного из признаков налогового правонарушения. Например, п. 3 ст. 120 НК РФ квалифицирует грубое нарушение правил учета доходов, расходов и объектов налогообложения как систематическое несвоевременное или неправильное отражение на счетах бухгалтерского учета и в отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений налогоплательщика.

Повторность совершения налогового правонарушения отнесена НК РФ к квалифицирующим признакам, влияющим на размер налоговой санкции.

Деяния, составляющие объективную сторону налоговых правонарушений, могут выражаться как в действиях, так и в

бездействию. Относительно налоговых правонарушений юридическая характеристика бездействия не отличается от противоправного действия, поскольку сущность бездействия в налоговом праве заключается в несовершении фискально-обязанным лицом императивных предписаний правовых норм, хотя оно обязано и может их совершить. Совершая правонарушение в форме бездействия, субъект налоговых отношений не уплачивает причитающиеся налоги, не сдает декларации в налоговые органы, не ведет финансовый учет и т. д. В таком случае недобросовестный участник налоговых правоотношений подлежит ответственности за юридическое бездействие, выразившееся в невыполнении действий, установленных законодательством о налогах и сборах.

Субъектом налогового правонарушения является лицо, совершившее нарушение налогового законодательства и которое в соответствии с действующим законодательством может быть привлечено к ответственности.

Субъекты налоговых правонарушений подразделяются на *общие* и *специальные*. Общий субъект определяется на основании положений НК РФ. Поскольку налоговые правонарушения совершаются физическими лицами и организациями, то общими субъектами налоговых правонарушений могут быть:

налогоплательщики: российские организации, иностранные и международные организации, созданные на территории РФ филиалы и представительства иностранных и международных организаций, граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства;

плательщики сборов;

налоговые агенты: российские и иностранные организации, а также индивидуальные предприниматели;

законные представители налогоплательщика — физического лица;

свидетели, переводчики, эксперты, специалисты и иные фискально-обязанные лица:

организации и физические лица, являющиеся адресатами установленных налоговым законодательством императивов (ограничений и властных предписаний), непосредственно не связанных с уплатой налогов и сборов.

Специальным субъектом налогового правонарушения может быть только лицо, прямо названное в норме НК РФ, описывающей конкретный состав налогового правонарушения. Например, субъектом такого правонарушения, как уклонение от

постановки на учет в налоговом органе, может быть только организация или индивидуальный предприниматель.

Общая и специальная правосубъектность взаимосвязаны и взаимообусловлены. В определенных составах налоговых правонарушений специальная правосубъектность дополняет, развивает или конкретизирует общую, но не изменяет сущности общей правосубъектности. Установление состава других налоговых правонарушений требует выявления более сложной конструкции взаимодействия специальной и общей правосубъектности, когда специальная правосубъектность не только конкретизирует общую, но и видоизменяет и ограничивает ее.

По общему правилу ст. 107 НК РФ ответственности подлежат общие субъекты, если норма НК РФ, описывающая определенный вид налогового правонарушения, не содержит требований о наличии у субъекта специальных признаков, отражающих какие-либо характерные особенности.

Физические лица могут быть привлечены к ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах с 16 лет. Кроме возраста, на возможность отнесения физического лица к субъектам налоговой ответственности влияют еще два обстоятельства. Во-первых, привлекаемое лицо должно быть вменяемым, т. е. понимать значение своих действий и руководить ими. Во-вторых, на момент совершения налогового правонарушения физическое лицо должно обладать гражданской дееспособностью, необходимой для исполнения обязанности по уплате налогов. По общему правилу, установленному ст. 21 ГК РФ, способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их возникает в полном объеме с 18-летнего возраста. Несовершеннолетний, достигший 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным в случае, если он работает по трудовому договору, контракту или занимается предпринимательской деятельностью. Одновременно следует учитывать, что несовершеннолетний может быть ограничен или лишен дееспособности на основаниях, предусмотренных п. 4 ст. 26 ГК РФ. Таким образом, недееспособность влечет отсутствие вины в действиях правонарушителя и, следовательно, отсутствие субъективной стороны налогового правонарушения. В таком случае привлечь физическое лицо к ответственности за нарушение налогового законодательства невозможно.

Законный представитель налогоплательщика — физического лица может являться субъектом налогового правонарушения только в случае несовершения тех действий, которые он обязан

был осуществлен в силу приобретенного статуса представителя. Например, законный представитель несет ответственность за несвоевременное представление налоговой декларации, несоблюдение порядка использования арестованного имущества и т. д.

Субъективная сторона налогового правонарушения представляет совокупность признаков, отражающих внутреннюю сторону противоправного деяния (действия или бездействия) и характеризующих внутренние психические процессы, происходящие в сознании правонарушителя относительно содеянного и его последствий.

Принцип привлечения к юридической ответственности только за совершение виновного деяния является исходным началом всех публичных отраслей права, в том числе и налогового права. Согласно п. 1 ст. 110 НК РФ налоговое правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности.

Налоговое правонарушение признается совершенным умышленно при наличии совокупности следующих признаков: правонарушитель сознавал общественную опасность своих действий или бездействия;

правонарушитель желал или сознательно допускал наступление вредных последствий в результате осуществления своих действий (бездействия).

Налоговый кодекс РФ предусматривает две формы вины — прямой умысел и косвенный умысел, различаемые между собой только по волевому критерию. Интеллектуальный критерий умысла в налоговых правонарушениях одинаков. Сущность налогового правонарушения, совершенного в форме прямого умысла, заключается в том, что лицо осознавало противоправный характер своих действий (бездействия) и желало наступления вредных последствий в результате осуществления своих действий (бездействия). Сущность налогового правонарушения, совершенного в форме косвенного умысла, выражается в том, что правонарушитель хотя и не желал наступления вредных последствий, но сознательно допускал их появление в результате осуществления своих действий (бездействия).

Вина в форме умысла является необходимым элементом для установления ряда составов налоговых правонарушений. Например, внесение в налоговую декларацию заведомо ложных сведений; занижение налогооблагаемой базы; дача экспертом заведомо ложного заключения и т. д.

Неосторожная форма вины в налоговом праве не подразделяется на какие-либо виды и по своей сущности во многом совпадает с преступной небрежностью, определяемой по аналогии с ч. 3 ст. 26 УК РФ. Налоговое правонарушение признается совершенным по неосторожности при наличии следующей совокупности признаков: правонарушитель не осознавал общественную опасность своих действий (бездействия) либо вредный характер последствий, причиняемых своим деянием, в то время как должен был или мог это осознавать.

Неосторожная форма вины присутствует в тех налоговых правонарушениях, которые совершаются, как правило, вследствие недостаточной квалификации бухгалтеров, недисциплинированности, низкого уровня внутриведомственного финансового контроля и т. д.

Виновность лица, допустившего нарушение налогового законодательства, исключается, если это лицо на момент совершения противоправного деяния было невменяемым.

При совершении налогового правонарушения организацией также возможно определение вины в ее действиях (бездействии). Пункт 4 ст. 110 НК РФ определяет, что вина организации в совершении налогового правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, деяния (действия или бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения. Единственным исключением из названного правила является положение подп. 2 п. 1 ст. 111 НК РФ, согласно которому совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, налогоплательщиком — физическим лицом, находившимся в момент его совершения в невменяемом состоянии, исключает вину лица в совершении налогового правонарушения. Следовательно, невменяемость какого-либо должностного лица не исключает возможности привлечения организации к налоговой ответственности.

В практике налоговой деятельности часто встречаются случаи, когда представителем организации выступает другая организация. В данной ситуации вина представляемой организации будет определяться в зависимости от вины должностных лиц организации-представителя. Следовательно, определяя состав налогового правонарушения, законодатель рассматривает действия (бездействие) представителя в качестве аналогичных деяний самой представляемой организации.

Таким образом, *состав налогового правонарушения представляет собой законодательно построенную юридическую модель ти-*

пичных признаков виновного противоправного деяния, нарушающего законодательство о налогах и сборах и за которое НК РФ установлены меры ответственности.

Состав налогового правонарушения следует рассматривать в качестве системы объективных и субъективных факторов (признаков), совокупность которых необходима и достаточна для признания физического лица или организации совершившими нарушение налогового законодательства.

Состав налогового правонарушения является критерием достоверной квалификации совершенного деяния и, следовательно, обоснованного применения налоговой санкции. Одновременно состав налогового правонарушения имеет важное значение для обеспечения прав человека и гражданина, а также соблюдения принципа законности привлечения к налоговой ответственности. Наличие в противоправном деянии совокупности объективных и субъективных признаков является единственным юридическим основанием для привлечения лица к ответственности, поэтому при отсутствии хотя бы одного признака конкретного состава налогового правонарушения квалификация содеянного в качестве налогового правонарушения исключается.

§ 3. Налоговая ответственность

Государство всегда было и будет заинтересовано в создании и соблюдении порядка налоговых отношений, обеспечивающего его имущественные интересы, в частности пополнение доходной части бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов. Нарушение установленных правил поведения в налоговых отношениях вызывает применение ответственности.

Предоставляя гражданам определенные права и экономические свободы, государство со своей стороны требует от субъектов налогового права надлежащей реализации установленных правовых предписаний. В свою очередь налогоплательщики обязаны следовать правовым предписаниям, содержащимся в законодательстве о налогах и сборах. Тем самым объясняется необходимость и возможность государственного принуждения, одной из форм которого является налоговая ответственность. Следовательно, ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах имеет социальное основание, состоящее в необходимости охраны общественных отношений в налоговой сфере.

Наличие налогов является одним из признаков государства, и взимание обязательных платежей составляет элемент правового статуса суверенитета государства. Нарушения финансовой дисциплины в налоговой сфере в первую очередь затрагивают публичные интересы государства. Принудительное изъятие части собственности (в денежной форме) вызывает у налогоплательщиков подсознательную готовность к сокрытию дохода либо иным неправомерным деяниям, обеспечивающим использование и распоряжение полученным имуществом в полном объеме без учета суверенного права государства на часть этого дохода. Нарушению фискальных прав государства способствуют также высокие налоговые ставки и низкий уровень жизни населения. Совокупность названных факторов создает предпосылки для совершения большого числа налоговых правонарушений и, как следствие, реакцию государства по защите своих имущественных интересов.

Правовое регулирование ответственности за нарушение порядка реализации налоговых отношений относится к объектам законодательства о налогах и сборах и составляет институт налогового права. В НК РФ термины «налоговая ответственность» и «ответственность за совершение налоговых правонарушений» используются как равнозначные. Например, п. 2 ст. 101 НК РФ устанавливает, что по результатам рассмотрения материалов проверки руководителем (заместителем руководителя) налогового органа может быть вынесено решение о привлечении налогоплательщика к *налоговой ответственности* за совершение налогового правонарушения; ст. 107 предусматривает возможность привлечения организаций и физических лиц к *ответственности за совершение налоговых правонарушений*.

Учитывая систему финансового права и вхождение в нее налогового права, необходимо подчеркнуть, что *налоговая ответственность представляет собой разновидность финансово-правовой ответственности*.

Понятие налоговой ответственности — одна из основных категорий налогового права, ее конструкция во многом определяет место и роль правового регулирования налоговых отношений в системе права.

Налоговая ответственность по своей природе, предмету и методу регулирования является составной частью финансово-правовой ответственности и реализуется в государственно-властных отношениях, складывающихся относительно установления и взимания обязательных платежей. Отнесение налоговой ответственности к разновидности финансово-правовой под-

тверждается и вхождением налогового права в финансовое в качестве его подотрасли.

Ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах характеризуется всеми признаками, свойственными финансово-правовой ответственности:

она основана на государственном принуждении и представляет конкретную форму реализации санкций, установленных финансово-правовыми нормами;

она наступает за совершение виновного противоправного деяния, содержащего признаки налогового правонарушения;

субъектами ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах могут быть организации и физические лица;

для правонарушителя налоговая ответственность выражается в определенных отрицательных последствиях имущественного характера;

налоговая ответственность реализуется в процессуальной форме.

Вместе с тем налоговая ответственность имеет определенную специфику, обусловленную особенностями налоговой деятельности государства и механизмом правового регулирования налоговых отношений. Выделение налоговой ответственности в самостоятельный вид финансово-правовой ответственности обусловлено и выделением НК РФ процессуальных норм, регулирующих производство по делам о налоговых правонарушениях.

Нарушения норм налогового права обуславливают *существование негативной налоговой ответственности*, которую можно рассматривать в нескольких аспектах.

Во-первых, вследствие реакции государства на нарушение законодательства о налогах и сборах, выражающейся в принуждении виновного лица претерпевать карательные меры государственно-принудительного воздействия за совершенное деяние в форме имущественных лишений.

Во-вторых, налоговая ответственность может определяться как исполнение юридической обязанности на основе государственного принуждения. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «в целях обеспечения выполнения публичной обязанности по уплате налогов и сборов и возмещения ущерба, понесенного казной в результате ее неисполнения, законодатель вправе устанавливать меры принуждения в связи с несоблюдением законных требований государства».

Такие меры могут быть как правосстановительными, обеспечивающими исполнение налогоплательщиком его конституционной обязанности по уплате налогов, т. е. погашение недоимки и возмещение ущерба от несвоевременной и неполной уплаты налога, так и штрафными, возлагающими на нарушителей дополнительные выплаты в качестве меры ответственности (наказания). При этом в выборе принудительных мер законодатель ограничен требованиями справедливости, соразмерности и иными конституционными и общими принципами права»¹.

Наличие либо отсутствие государственного принуждения определяет факт существования налоговой ответственности. Налоговая ответственность не связывается только с неблагоприятными последствиями для правонарушителя, которые наступают в результате совершенного им нарушения законодательства о налогах и сборах. Карательные механизмы в налоговой ответственности существуют параллельно с правосстановительными, поскольку государству важно не только наказать нарушителя налогового законодательства, но и восстановить публичные имущественные интересы, компенсировать возникший ущерб.

Налоговую ответственность следует отличать от иных мер государственного принуждения: мер по обеспечению безопасности, мер пресечения, мер защиты и т. д.

Таким образом, налоговая ответственность существует в двух формах: карательной (штрафной) и правосстановительной (компенсационной).

Налоговая ответственность является развитием, «продолжением» материального налогового правоотношения, которое реализуется посредством особой процессуальной формы. Ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах составляет часть механизма правового регулирования налоговых отношений и проявляется в виде наложения запретов. Запрещая нарушать законодательство о налогах и сборах, государство возлагает на субъектов налогового права обязанность воздерживаться от совершения определенных действий либо,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и законов РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

напротив, не бездействовать, а своими действиями реализовывать возложенные обязанности.

Следовательно, налоговая ответственность существует в рамках охранительного правового института, регулирующего общественные отношения налоговой сферы посредством установления запретов.

Юридическим фактом, порождающим охранительные налоговые правоотношения, является нарушение законодательства о налогах и сборах.

Негативная налоговая ответственность имеет три основания:

1) формальное (нормативное), выражающееся в наличии системы норм законодательства о налогах и сборах, устанавливающих составы налоговых правонарушений, права и обязанности участников охранительного налогового правоотношения, регулирующих ответственность за нарушение норм налогового права, принципы, порядок и процессуальную форму привлечения к налоговой ответственности;

2) фактическое, представляющее собой совершение субъектом налогового права противоправного деяния, нарушающего нормы законодательства о налогах и сборах;

3) процессуальное, заключающееся в вынесении уполномоченным органом (налоговыми органами, органами государственных внебюджетных фондов или таможенными органами) решения о наложении санкции за совершение налогового правонарушения.

Наступление негативной налоговой ответственности возможно только при наличии всех перечисленных оснований и в строго определенной последовательности: норма права — налоговое правонарушение — применение санкции.

Следовательно, к охранительным относятся все правоотношения, возникающие в связи с совершением участниками налогового правоотношения нарушения законодательства о налогах и сборах, а также с привлечением виновного к ответственности. В рамках охранительных правоотношений реализуются санкции, установленные налоговыми нормами.

Право государства применять к нарушителю налогового законодательства меры государственно-правового принуждения (меры ответственности) предполагает возникновение у правонарушителя обязанности претерпевать эти меры. Применение мер налоговой ответственности является одновременно правом и обязанностью государства, поскольку даже в тех случаях, когда правонарушитель добровольно прекращает совершение налогового правонарушения (например, встает на учет в налого-

вом органе после истечения установленного срока), государство не утрачивает права на применение соответствующих мер налоговой ответственности.

Однако наделение государства правом принуждать к несению налоговой ответственности не означает вседозволенности для налоговых органов. Обе стороны охранительного правоотношения могут действовать *только в границах законодательства о налогах и сборах*, а реализация налоговой ответственности возможна исключительно на основе норм права, с применением конкретных норм НК РФ, устанавливающих ответственность за конкретно-определенное правонарушение.

Охранительные налоговые правоотношения имеют юридическое и фактическое содержание. Юридическое содержание заключается в возможности совершения определенных действий со стороны государства в качестве управомоченного лица и необходимости определенных действий нарушителя налогового законодательства. Фактическое содержание составляют сами действия участников охранительного правоотношения, направленные на реализацию предоставленных прав и возложенных обязанностей.

Объектом правоотношения налоговой ответственности является правовой статус нарушителя законодательства о налогах и сборах. Изменения правового статуса нарушителя налогового законодательства происходят с помощью лишений и ограничений имущественного характера, определенных мерой налоговой ответственности. Различные соотношения лишений и ограничений характеризуют изменения статуса нарушителя законодательства о налогах и сборах.

Налоговая ответственность выполняет определенные цели, которые прямо в налоговом законодательстве не указаны, но выводятся из целей и задач самого НК РФ. Нормативным порядком определены основные начала законодательства о налогах и сборах (ст. 3 НК РФ), посредством которых достигаются цели налоговой ответственности. Предостерегая организации и физические лица от совершения противоправных деяний в налоговой сфере, налоговая ответственность преследует две цели:

- 1) *охранительную*, посредством которой общество ограждается от нежелательных ситуаций, связанных с нарушением имущественных интересов государства;
- 2) *стимулирующую*, посредством которой поощряется правомерное поведение субъектов налогового права.

Цели налоговой ответственности реализуются в ее *функциях*. Функции отражают предназначение налоговой ответственно-

сти, поэтому тесно связаны с применением налоговых санкций и социальными последствиями их применения. В механизме правового регулирования налоговых отношений налоговая ответственность выполняет *юридическую и социальную* функции.

Юридическая функция проявляется в двух аспектах: правосстановительном (компенсационном) и штрафном (карательном).

Правосстановительный характер налоговой ответственности обусловлен имущественными отношениями между публичным и частным субъектами, объектом которых является налог. Ответственность налогоплательщика за нарушение своей обязанности по своевременной и полной уплате налогов преследует цель восстановить имущественные интересы государства, компенсировать казне причиненные убытки.

Сущность штрафного характера налоговой ответственности заключается в неблагоприятных имущественных лишениях, претерпеваемых нарушителем законодательства о налогах и сборах. Посредством реализации штрафной функции создается режим имущественного урона, заключающийся в применении санкции к субъекту налогового правонарушения.

Социальная функция налоговой ответственности выражается в осуществлении общего предупреждения налоговых правонарушений посредством побуждения субъектов налогового права к соблюдению норм налогового права. Реализуется социальная функция посредством *общей и частной превенции* совершения налоговых правонарушений.

Общая превенция преследует цель предотвращения совершения налоговых правонарушений всеми субъектами налогового права.

Частная превенция направлена к индивидуально-определенному субъекту налогового права и заключается в предотвращении совершения им нового нарушения законодательства о налогах и сборах. Способом реализации частной превенции служат претерпевание режима имущественного урона и угроза увеличения санкции на 100% в случае совершения лицом аналогичного налогового правонарушения (п. 4 ст. 114 НК РФ).

Главное предназначение функций налоговой ответственности заключается в обеспечении нормального действия механизма правового регулирования налоговых отношений.

Таким образом, *налоговая ответственность представляет собой обязанность лица, виновного в совершении налогового правонарушения, претерпевать меры государственно-властного принуждения, предусмотренные санкциями НК РФ, состоящие в воз-*

ложении дополнительных юридических обязанностей имущественного характера и применяемые компетентными органами в установленном процессуальном порядке.

§ 4. Санкции в налоговом праве

Соблюдение норм налогового права обеспечивается возможностью государства применять меры принуждения за нарушение обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах. Ответственность за налоговые правонарушения находит свое выражение в соответствующей части нормы права, называемой санкцией. Налоговая санкция представляет собой форму реагирования государства на нарушение налогового законодательства и является внешним материальным выражением государственно-властного принуждения за совершение налогового проступка.

Санкции, применяемые в налоговом праве, и налоговая ответственность тесно взаимосвязаны, но не тождественны. Взаимобусловленность санкции и ответственности проявляется в применении налоговой санкции, поскольку одной из стадий привлечения лица к налоговой ответственности является взыскание санкции. Анализ действующего НК РФ позволяет сделать вывод, что ретроспективная налоговая ответственность невозможна без применения к виновному лицу налоговой санкции, так как налоговое законодательство не содержит института полного освобождения от ответственности по основаниям малозначительности содеянного, деятельного раскаяния либо снижения размера штрафа в зависимости от количества обстоятельств, смягчающих вину.

Признаками, отличающими налоговую ответственность от налоговой санкции, являются юридические факты. Налоговая ответственность обусловлена моментом совершения правонарушения, следовательно, юридическим фактом, порождающим охранительные налоговые правоотношения будет нарушение законодательства о налогах и сборах. В отличие от ответственности налоговые санкции установлены нормативным способом посредством включения их в структуру соответствующих норм НК РФ и, таким образом, существуют независимо от нарушения налогового законодательства.

Ответственности за нарушения налогового законодательства свойственны правосстановительная и карательная функции, что обуславливает наличие в налоговом праве санкций, направленных на восстановление нарушенных фискальных прав госу-

дарства, принудительное выполнение обязанностей, устранение противоправных состояний, а также наличие санкций, воздействующих на правонарушителя в целях общей и частной превенции. Так, санкции, установленные в ст. 116, 117, 118, 124—129 НК РФ, носят карательный характер, остальные направлены на восполнение финансовых потерь государства.

Согласно общей теории права санкцией признаются закрепленные в нормах права предписания о мерах принуждения за неисполнение обязанностей в целях защиты прав других лиц.

Санкции в зависимости от способов, какими они служат охране налоговых правоотношений, подразделяются на два вида:

1) правосстановительные, реализация которых направлена на устранение вреда, причиненного противоправным деянием финансовым интересам государства, принудительное исполнение невыполненных налоговых обязанностей, а также на восстановление нарушенных фискальных прав государства;

2) карательные (штрафные), реализация которых направлена на предупреждение налогового правонарушения, а также на исправление и перевоспитание нарушителей налогового законодательства.

Следовательно, *санкции в налоговом праве можно рассматривать в двух аспектах: широком и узком.*

Санкции в широком смысле представляют элемент налоговой нормы, предусматривающий неблагоприятные последствия неисполнения либо несоблюдения налоговых обязанностей, сформулированных в диспозициях налоговых норм. К подобного вида санкциям относятся штрафы, взыскание недоимок, пени.

Институт налоговых санкций в узком смысле закрепляется ст. 114 НК РФ, согласно которой налоговая санкция выражена штрафом и является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения. Наличие легитимного определения налоговой санкции имеет важное значение, поскольку показывает логическое завершение развития института налоговой ответственности.

Размеры налоговых санкций предусматриваются специальными статьями НК РФ, устанавливаются и применяются в виде денежных взысканий (штрафов) относительно лица, признанного виновным в совершении налогового правонарушения. Денежная форма налоговых санкций обусловлена характером обязанности налогоплательщиков уплачивать налоги, которая также выражена в денежной форме. В отличие от административного

налоговое законодательство не предусматривает иных, кроме денежных, видов взысканий.

Санкция в виде штрафа имеет различные способы исчисления, в зависимости от которых штрафы могут быть сгруппированы следующим образом:

штрафы, исчисляемые в виде процентного отношения суммы санкций к неуплаченной сумме налога (например, в ст. 122, 123 НК РФ);

штрафы, установленные в твердой денежной сумме (например, в ст. 135¹ НК РФ);

штрафы, исчисляемые в виде процентного отношения суммы санкций к определенному объекту расчета (например, в ст. 117 НК РФ).

Несмотря на различные способы исчисления, все налоговые штрафы имеют общую юридическую природу и характерную особенность, заключающуюся в смене права собственности посредством принудительного изъятия денежных средств у физического лица или организации в пользу государства.

Механизм реализации налоговых санкций не допускает поглощения менее строгой санкции более строгой в случае совершения одним лицом двух и более налоговых правонарушений. Согласно п. 5 ст. 114 НК РФ налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности. Названное положение существенно отличает порядок наложения санкций в налоговом праве от принципов уголовной или административной ответственности. Менее строгие санкции, применяемые за уголовное преступление или административное правонарушение, могут поглощаться более строгой, что неприемлемо для налоговых правоотношений. Основной целью налоговой ответственности является компенсация государству финансовых потерь, причиненных со стороны субъекта нарушением законодательства о налогах и сборах, поэтому сложение налоговых санкций обеспечивает казне максимально полное восполнение ущерба.

В некоторых случаях налоговые органы имеют право предоставить субъекту, виновному в нарушении налогового законодательства, рассрочку или отсрочку по уплате штрафа.

Нарушение налогового законодательства неминуемо причиняет вред фискальным интересам государства, поэтому задача налоговых санкций состоит в максимальной нейтрализации имущественных потерь казны, в восстановлении нарушенных прав и наказании правонарушителя. Следовательно, кроме санкций в виде штрафов налоговый механизм охраняется и другими способами. В этой связи необходимо различать санк-

ции, считающиеся таковыми в силу прямого указания ст. 114 НК РФ, и санкции, являющиеся таковыми в силу своей юридической сущности.

На существующие различия в мерах государственно-властного принуждения, применяемых в механизме охраны налоговых отношений, указано Конституционным Судом РФ. Так, в его постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и законов РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» подчеркивается, что собственно меру юридической ответственности за виновное поведение в налоговых правоотношениях составляют только штрафные санкции, а отсутствие разграничения мер принуждения на праввосстановительные, имеющие целью восполнить недоимки и устранить ущерб, причиненный несвоевременной уплатой налога, и штрафные, представляющие собственно меру юридической ответственности за виновное поведение, существенным образом расширяет возможность произвольного применения рассматриваемых норм в бесспорном порядке, т. е. вне законной судебной процедуры, что приводит к нарушению конституционного права на судебную защиту прав и свобод.

В постановлении Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» отмечено, что неуплата налога в срок должна быть компенсирована погашением задолженности по налоговому обязательству, полным возмещением ущерба, понесенного государством в результате несвоевременного внесения налога. Поэтому к сумме собственно не внесенного в срок налога (недоимки) законодатель вправе добавить дополнительный платеж — пеню как компенсацию потерь государственной казны в результате недополучения налоговых сумм в срок в случае задержки уплаты налога. Бесспорный порядок взыскания этих платежей с налогоплательщика — юридического лица вытекает из обязательного и принудительного характера налога в силу закона. Иного рода меры, а именно: взыскание всей суммы сокрытого или заниженного дохода (прибыли), а также различного рода штрафов, — по своему существу выходят за рамки налогового обязательства как такового и являются наказанием за налоговое правонарушение.

При взыскании недоимки и пени имеет место принудительное исполнение налогоплательщиком своей обязанности, существовавшей до нарушения, а не возлагаемой дополнительно. Согласно ст. 11 НК РФ *недоимка* представляет собой сумму налога или сбора, не уплаченную в установленный налоговым законодательством срок, и носит компенсационный характер. Следовательно, принудительное изъятие сумм налогов и сборов является налоговой санкцией, обусловленной юридической природой налогового обязательства.

В качестве мер государственно-властного воздействия на нарушителей налогового законодательства НК РФ установлена *пена*. Согласно ст. 75 НК РФ пеней признается денежная сумма, которую налогоплательщик, плательщик сборов или налоговый агент должны выплатить в случае уплаты причитающихся сумм налогов или сборов, в том числе налогов или сборов, уплачиваемых в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ, в более поздние по сравнению с установленными законодательством о налогах и сборах сроки.

Пеня защищает налоговые правоотношения и применяется в случае нарушения налогоплательщиком своих обязанностей по уплате налогов или сборов в срок и в полном объеме. Государственное принуждение прослеживается в механизме взыскания пени, заключающемся в принудительном изъятии за счет денежных средств правонарушителя на счетах в банке или за счет иного имущества налогоплательщика. С налогоплательщиков-организаций пени взыскиваются в бесспорном порядке, с физических лиц — по решению суда.

Прообразом пени, взыскиваемой за нарушения налогового законодательства, можно считать законную неустойку, применяемую в гражданско-правовых отношениях. Согласно п. 1 ст. 330 ГК РФ неустойка представляет собой денежную сумму, определенную законом или договором на случай неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства. Одной из разновидностей неустойки является пеня, которая может быть договорной и законной. Законная неустойка устанавливается законодательством и применяется независимо от соглашения сторон. Вместе с тем необходимо учитывать особенности налоговой пени, начисляемой при нарушении публично-правовых обязанностей.

Анализ налогового законодательства позволяет сделать вывод, что пеня является мерой юридической ответственности и содержит необходимые признаки последней:

Налоговым кодексом РФ установлены условия применения и механизм взыскания пени;

основанием применения пени выступает нарушение законодательства о налогах и сборах;

пени является следствием совершения налогового правонарушения и связана с реализацией санкции налоговой нормы;

взыскание пени сопровождается государственно-властным принуждением;

уплата начисленной пени означает добровольную реализацию налогово-правовой обязанности;

взыскание пени означает причинение правонарушителю имущественного урона.

Взыскание недоимки и пени носит ярко выраженный компенсационный характер, в качестве мер государственно-властного принуждения они имеют правосстановительную природу и имущественную форму. Недоимка и пеня направлены на исполнение бесспорной обязанности налогоплательщика уплатить причитающиеся обязательные платежи в пользу казны. Восстановление нарушенных фискальных прав государства предполагает достижение полной эквивалентности, т. е. возвращение казне как потерпевшей стороне объема финансовых прав, утраченного в результате произошедшего факта налогового правонарушения. Каких-либо иных обязанностей, связанных с изменением правового статуса налогоплательщика, взыскание недоимки и пени не возлагает. Применение названных мер принуждения не влечет также ограничения субъективного права налогоплательщика на денежную сумму, эквивалентную недоимке или пене, поскольку право на эту часть дохода принадлежит государству изначально, в силу публичного характера налога, подтвержденного законом.

Вместе с тем если обратиться к законодательно установленной трактовке пени, то можно сделать вывод, что она не всегда носит исключительно правосстановительный характер. На основании п. 3, 4 ст. 75 НК РФ пеня начисляется за каждый календарный день просрочки исполнения обязанности по уплате налога или сбора, начиная со следующего установленного законодательством дня уплаты налога или сбора. Каких-либо ограничений по размеру начисления пени НК РФ не установлено, что приводит к начислению пеней, сумма которых превышает сумму неуплаченных обязательных платежей. В результате пеня в сумме превышения налоговой недоимки прекращает свою правосстановительную функцию, поскольку с налогоплательщика взыскивается сумма, превышающая его на-

логовую обязанность. В этой связи Конституционный Суд РФ в постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П отметил, что сумма, явно выходящая за рамки погашения недоимки и устранения ущерба, вызванного несвоевременной уплатой налога, имеет природу штрафной (карательной) санкции.

Таким образом, поскольку содержание налоговых санкций предопределяется формами ответственности за нарушение налогового законодательства, то и меры государственно-властного воздействия в налоговых правоотношениях могут подразделяться на праввосстановительные и карательные.

Налогоплательщик, привлекаемый к налоговой ответственности, вправе оспаривать взыскание санкций любого вида, участвовать в налоговом производстве по исследованию обстоятельств совершения правонарушения.

Глава 21. Общая характеристика и правовые основы финансов государственных и муниципальных предприятий

§ 1. Общая характеристика финансов предприятий

В современных условиях развития рыночной формы экономики ведущее место в воспроизводственном процессе занимают *финансы предприятий*. Реформирование финансовых отношений обусловило и предопределило появление предпринимательской деятельности не только в частном, но и в государственном секторе экономики. Складывающийся сегодня в Российской Федерации сектор экономики в значительной степени основан на государственной и муниципальной формах собственности, что предопределяет наличие большого количества государственных и муниципальных предприятий. Например, государственными или муниципальными являются основные предприятия полиграфии, связи, водопользования, природоохраны, атомной энергетики.

Предприятия, собственниками которых являются государство или муниципальные образования, имеют несколько иное предназначение, нежели коммерческие структуры. Так, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹ автономные учреждения создаются публичными образованиями в форме неком-

¹ СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

мерческих организаций для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Главной целью государственных и муниципальных предприятий служит не столько извлечение прибыли, сколько реализация государственных функций и задач, обеспечение публичных потребностей. Например, федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» создана для осуществления функций государственного производителя и распространителя телерадиопрограмм¹. Основной целью деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Центральный депозитарий — Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка» является обеспечение прав инвесторов и акционеров на ценные бумаги².

Государство создает предприятия и в сфере своей монопольной деятельности. Так, исключительно казенные предприятия осуществляют эмиссию и хранение официальных денежных знаков, государственных ценных бумаг, предоставление услуг общедоступной электрической и почтовой связи, транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам и т. д.

Заказчиком и одновременно основным (а иногда и монопольным) потребителем продукции (работ, услуг), выпускаемой казенными предприятиями, является общество в лице государства, поэтому производство данной продукции не должно ставиться в зависимость от самоокупаемости. Достижение поставленной цели возможно только при оптимальной организации финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий.

Финансы предприятий представляют собой самостоятельное децентрализованное звено единой финансовой системы государства, тесно взаимодействующее с другими ее институтами:

¹ См.: Устав федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания». Утв. постановлением Правительства РФ от 27 июля 1998 г. № 844 // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3895.

² См.: Устав федерального государственного унитарного предприятия «Центральный депозитарий — Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка». Утв. постановлением Правительства РФ от 10 июля 1998 г. № 741 // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3556.

бюджетной системой, внебюджетными фондами, кредитом и др. Юридическое значение имеет баланс финансовых ресурсов (т. е. соотношение всех доходов и расходов) государственных и муниципальных предприятий, поскольку он входит неотъемлемой частью в баланс финансовых ресурсов государства и является основой для составления проекта соответствующего бюджета (ст. 175 БК РФ).

Особенность этого звена финансовой системы заключается в сфере охватываемых отношений и выполняемых функций. Финансы предприятий являются первичным, исходным элементом финансовой системы, поскольку функционируют в сфере материального производства и органически сочетают в себе все стадии воспроизводственного процесса: производство, распределение, обмен и потребление. Данная категория является не только фундаментальной, но и системообразующей, поскольку охватывает важнейшую часть финансовых отношений и создает основные источники финансовых ресурсов страны: общественный продукт, национальное богатство и национальный доход.

Характерной особенностью финансов предприятий, отличающей их от остальных звеньев финансовой системы, является сфера деятельности. Государственные (муниципальные) централизованные финансы проявляются в основном в процессе формирования, использования или распределения публичных денежных фондов общего назначения (бюджеты, внебюджетные фонды и т. д.), т. е. централизованные финансы осуществляют свои функции на стадии вторичного распределения или перераспределения национального дохода. Финансы предприятий проявляют себя гораздо раньше — на стадии первичного образования национального дохода, но продолжают действовать и во вторичных распределительных и перераспределительных процессах.

О децентрализованном характере свидетельствует и тот факт, что согласно ст. 214 ГК РФ финансовые ресурсы унитарных предприятий исключаются из состава государственной казны.

От состояния финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий зависит степень удовлетворения тех публичных потребностей общества, которые гарантированы государством.

Нужно иметь также в виду, что финансы государственных и муниципальных предприятий имеют важное значение для фор-

мирования системы неналоговых доходов бюджетной системы и внебюджетных фондов. Кроме того, финансы некоторых государственных и муниципальных предприятий могут использоваться их собственником в качестве временно свободных финансовых ресурсов. Так, московский метрополитен, реализуя проездные билеты в короткие сроки, мобилизует значительные денежные средства пассажиров, которые можно рассматривать как краткосрочные кредиты для правительства г. Москвы.

По своей сущности финансы предприятий — это экономическая категория, связанная с производством, отражающая закономерности развития экономики и входящая в состав экономического базиса. Однако публичный интерес относительно финансов государственных (муниципальных) предприятий обуславливает необходимость государственного установления правил поведения в этой сфере общественных отношений. Поэтому финансы государственных и муниципальных предприятий являются объектом правового регулирования и представляют собой денежное выражение движения материальных и имущественных ресурсов в процессе воспроизводственного кругооборота.

Финансы государственных (муниципальных) предприятий — это совокупность экономических отношений, возникающих в процессе производства, распределения и использования совокупного общественного продукта, национального дохода, национального богатства и направленных на формирование основного и оборотного капитала, фондов денежных средств предприятия в целях реализации функций и задач государства (муниципального образования).

Отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности предприятий, опосредуются в денежной форме. Однако не все отношения, складывающиеся в процессе деятельности предприятий, являются финансовыми. Так, не относятся к финансовым денежные отношения по оплате кредиторской задолженности, по выплате заработной платы и т. д.

Сущность финансов выражается в их *функциях*. Включение финансов предприятий в финансовую систему государства наделяет их распределительной и контрольной функциями. посредством *распределительной функции* предприятие осуществляет свою деятельность в процессе распределения общественного продукта, национального дохода и национального богатства. Распределительная функция позволяет формировать первона-

чальный капитал, обеспечивать оптимальное сочетание финансовых интересов предприятия и государства (муниципального образования), получать денежную выручку за реализованные товары (работы, услуги) и использовать ее на дальнейшее производство и т. д.

Контрольная функция финансов предприятий обусловлена возможностью стоимостного учета затрат на производство и реализацию продукции (выполнение работ, оказание услуг), формирование доходов, денежных фондов предприятия и необходимостью их использования. Финансы предприятий, выраженные в денежной форме, обладают свойством отображать воспроизводственный процесс в целом и отдельные его фазы через финансовые ресурсы и фонды, т. е. показывать его количественную сторону. Способность финансов предприятий количественно отображать движение процесса воспроизводства позволяет систематически контролировать образование, распределение и использование фондов финансовых ресурсов на предприятии, что и выражается в функции контроля. Контрольная функция финансов предприятий имеет важное значение для всей финансовой системы страны, поскольку посредством ее осуществления проверяется выполнение хозяйствующими субъектами обязательств перед бюджетной системой по налоговым платежам, отчислению части валютной выручки, порядок целевого использования бюджетных ссуд, кредитов и т. д.

В сфере финансов предприятий распределительная и контрольная функции объективно взаимосвязаны, взаимообусловлены и действуют в единстве, поскольку представляют собой две стороны одного и того же экономического процесса.

Функции государственных и муниципальных финансов реализуются через определенные финансово-правовые категории: финансовые ресурсы; финансовый план; основные фонды и оборотные средства; прибыль; внутриведомственный и внутрихозяйственный финансовый контроль и др.

§ 2. Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект правового регулирования

В системе финансового права *финансы государственных и муниципальных предприятий* представляют комплексный институт, нормы которого находятся в различных финансово-правовых подотраслях или институтах. Например, отношения по налого-

обложению государственных и муниципальных предприятий регулируются налоговым правом, порядок предоставления бюджетных ссуд или кредитов, поступление прибыли унитарных предприятий в качестве доходного источника бюджета — бюджетным правом, вопросы организации и проведения финансового контроля за деятельностью предприятий — институтом финансового контроля, организация расчетов — институтом денежного обращения или валютным правом и т. д. Кроме этого, существует ряд правоотношений с участием предприятий, регулируемых только институтом финансов предприятий: правовые основы планирования и использования финансовых ресурсов, порядок распределения прибыли, осуществление текущих и капитальных расходов и т. д.

Правовой режим финансов государственных и муниципальных предприятий определяется нормами ГК РФ, Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральным законом «Об автономных учреждениях», БК РФ, НК РФ, подзаконными нормативными правовыми актами федерального уровня, ведомственными нормативными актами, нормативными правовыми актами субъектов РФ, актами органов местного самоуправления, локальными актами самих предприятий. Например, Правительством РФ принято постановление от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия»¹; Министерством РФ по налогам и сборам издано письмо от 25 декабря 2002 г. «К вопросу о приведении учредительных документов государственных и муниципальных унитарных предприятий в соответствие с частью первой Гражданского кодекса Российской Федерации»²; администрацией Камчатской области принято постановление от 7 марта 2003 г. «О создании государственного унитарного предприятия «Камчатпромохота»; губернатором Курганской области издано постановление от 28 октября 2002 г. № 246 «О создании государственного унитарного предприятия «Курганземпроект».

Нормативное определение государством финансовой деятельности своих предприятий обусловлено также и тем, что в

¹ СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 5074.

² Документ не опубликован. Содержится в справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

компетенцию государства входит регулирование ценообразования на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий и контроль за ценообразованием. В случае самостоятельного формирования предприятиями — естественными монополистами цен на свою продукцию государство устанавливает соотношения между надбавками и оптовыми или розничными ценами.

Анализ действующих нормативных правовых актов показывает, что относительно государственных и муниципальных предприятий государство устанавливает источники формирования и направления использования финансовых средств, особенности учета, отчетности и контроля за финансовой деятельностью, состав затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), порядок налогообложения и взаимоотношений с бюджетной системой и т. д. Названные обстоятельства свидетельствуют об отнесении этих отношений к финансово-правовым, поскольку, во-первых, они носят имущественный характер и, во-вторых, регулируются государством, как правило, императивными методами. Следовательно, финансы государственных и муниципальных предприятий являются объектом финансовых правоотношений, выраженным в децентрализованных денежных фондах. Обязательными участниками данных правоотношений выступают сами предприятия и государство (муниципальное образование). Особенности объекта складывающихся правоотношений (финансы государственных и муниципальных предприятий), а также преобладающего метода правового регулирования (властных предписаний) дают основания для разграничения сфер действия финансового и хозяйственного права.

В процессе финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий складываются различные правоотношения¹, обусловленные сущностью публичных финансов, переданных в хозяйственное или оперативное управление, а также финансовой компетенцией унитарных предприятий. Все многообразие их финансово-правовых связей можно подразделить на две группы: абсолютные и относительные правоотношения.

¹ См.: Карасева М. В. Финансы предприятий как объект финансово-правового регулирования // Финансовое право. М, 2002. С. 279—280.

Абсолютные правоотношения складываются у государственных или муниципальных предприятий при надлежащей (соответствующей законодательству) реализации своих финансовых полномочий. Например, так действуют унитарные предприятия, осуществляя переданные им собственником права по владению, пользованию и распоряжению финансовыми средствами; определяя себестоимость произведенной продукции; формируя денежные фонды (кроме тех, образование которых строго предписано государством). Абсолютными следует считать и правоотношения предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, относительно использования свободного остатка прибыли. Сущность абсолютных финансовых правоотношений с участием унитарных предприятий заключается в возможности последних реализовывать финансовую компетенцию вне возражений со стороны собственника (государства).

Однако абсолютные правоотношения являются таковыми только в условиях правомерной финансовой деятельности предприятий или в пределах, дозволенных государством. В случае нарушения предприятием или противостоящим ему субъектом действующих норм финансового законодательства абсолютное правоотношение трансформируется в относительное. Также перестает быть абсолютным правоотношение относительно распоряжения предприятием, основанным на праве хозяйственного ведения, свободным остатком прибыли в случае принятия государством решения об изъятии этой части прибыли в бюджет.

Относительные финансовые правоотношения складываются у государственных и муниципальных предприятий по поводу передачи государству (муниципальному образованию) определенной части финансовых средств в виде обязательных платежей: налогов, сборов или страховых взносов. В финансовой деятельности казенных предприятий относительными являются правоотношения по поводу установления обязательных нормативов распределения полученной прибыли по различным фондам, а также по поводу изъятия в бюджет свободного остатка прибыли.

Таким образом, финансы государственных и муниципальных предприятий являются объектом регулирования комплексного правового института, относительно которого складываются различные, в том числе и финансовые правоотношения.

Глава 22. Правовые основы планирования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий

§ 1. Источники финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий

Финансовые ресурсы государственного (муниципального) предприятия — это децентрализованная часть финансовых ресурсов государства, представляющая собой совокупность собственных денежных доходов и внешних поступлений, предназначенная для финансирования государственных заказов, программ, расширения производства и выполнения финансовых обязательств.

Финансовые ресурсы предприятий являются материальным выражением правоотношений с участием государственных или муниципальных предприятий. Особенности финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий обусловлены отсутствием права собственности предприятия на закрепленное за ним имущество.

Источники поступления финансов предприятия образуют структуру его финансовых ресурсов. Перечень доходов государственных и муниципальных предприятий определяется в их учредительных документах, каковыми являются уставы.

В зависимости от источников образования финансовые ресурсы предприятия можно подразделить на *собственные (внутренние)* и *привлеченные (внешние)*. Собственные финансовые ресурсы состоят из доходов, прибыли от основной и иной деятельности, выручки от реализации вывешенного имущества (за вычетом затрат по его реализации), амортизационных отчислений.

Привлеченные источники финансовых ресурсов предприятия состоят из заемных средств, средств, поступающих в порядке перераспределения, и бюджетных ассигнований.

Заемные средства могут быть мобилизованы предприятием на финансовом рынке в качестве коммерческого кредита.

К средствам, поступающим в порядке перераспределения, относятся страховые возмещения по наступившим рискам, финансовые ресурсы, поступившие от других предприятий (ассоциаций, концернов, объединений), дивиденды и проценты по привлеченным ценным бумагам, бюджетные субсидии.

Бюджетные ассигнования выделяются государственным и муниципальным предприятиям как на безвозвратной и безвозмездной основах, так и на условиях бюджетного кредита. Бюд-

жетное финансирование предприятий осуществляется в целях выполнения ими государственных заказов, публично значимых инвестиционных программ или для краткосрочной материальной поддержки производственной деятельности. Размеры выделяемого бюджетного финансирования во многом определяются теми публичными функциями, которые реализуются государством через деятельность каждого конкретного предприятия.

Структура источников финансовых ресурсов предприятия имеет важное значение, поскольку показывает соотношение собственных и заемных средств в активе предприятия. Деятельность предприятия, осуществляемая в большей степени на внутренние финансы, свидетельствует о его финансовой надежности и ликвидности баланса. Напротив, привлечение внешних источников финансирования не всегда может быть оправданным, поскольку предполагает выплату процентов за пользование чужими денежными средствами и тем самым неоправданно отягощает ликвидный баланс предприятия.

Состав источников финансов предприятий зависит от гражданско-правового статуса последних. Согласно ст. 113—115 ГК РФ государственные и муниципальные предприятия создаются в форме унитарных, основанных на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления (казенное предприятие).

Правовой режим финансов унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, устанавливается собственником (государством, субъектом РФ или муниципальным образованием) и фиксируется в его уставе. Уставной фонд унитарного предприятия подлежит полной оплате собственником на момент регистрации предприятия. Однако последующую ответственность перед государством (муниципальным образованием) и кредиторами за соответствие величины уставного фонда размеру чистых активов несет само унитарное предприятие.

Министерством экономического развития и торговли РФ был утвержден Примерный устав федерального государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения¹, на основании которого источниками формирования имущества унитарного предприятия являются: имущество, переданное предприятию по решению уполномоченного федерального органа исполнительной власти: доходы предприятия от его деятельности, в том числе дивиденды (доходы), поступающие от хозяйственных обществ и товариществ, в уставных

¹ См.: Приказ от 25 августа 2005 г. № 205 // БНА. 2005. № 40.

капиталах которых участвует предприятие; заемные средства, в том числе кредиты банков и других кредитных организаций; целевое бюджетное финансирование, дотации; иные источники, не противоречащие законодательству РФ.

Например, источниками формирования имущества федерального государственного унитарного предприятия «Центральный депозитарий — Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка» являются взнос в уставный фонд Центрального депозитария; выручка от реализации товаров (работ, услуг); доходы, получаемые от использования своего имущества; добровольные имущественные взносы и пожертвования; другие не запрещенные законом поступления¹.

Правовой режим финансовых ресурсов казенных предприятий отличается более узким объемом их финансово-правовой компетенции в данной сфере деятельности. Согласно постановлению Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий»² финансирование деятельности предприятия осуществляется за счет доходов от реализации производимой им продукции (работ, услуг) в соответствии со сметой доходов и расходов. Основой составления сметы федерального казенного предприятия выступает программа его деятельности, утверждаемая федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие. В случае если при осуществлении деятельности предприятия выявлена возможность получения доходов или необходимость осуществления расходов, которые не были учтены при формировании сметы, либо фактические расходы превысили запланированные, в смету вносятся соответствующие изменения.

Как правило, казенное предприятие самостоятельно (т. е. за счет доходов, полученных от реализации своей продукции) осуществляет материальное покрытие затрат по выполнению государственного (муниципального) заказа, плана производственного и социального развития, мероприятий по мобилизационной подготовке и содержанию объектов непромышленной сферы. Однако самостоятельное распоряжение полученными доходами допускается только в порядке и объемах, согласован-

¹ См.: Устав федерального государственного унитарного предприятия «Центральный депозитарий — Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка».

² СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6456.

ных с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

При недостаточности собственных финансовых средств казенное предприятие вправе осуществлять заимствования, но только при условии согласования с уполномоченным органом объема и направлений использования привлекаемых средств. Учет долговых обязательств также ведет уполномоченный орган исполнительной власти. При этом ответственность казенного предприятия перед кредитором гарантируется Правительством РФ.

Особенностью правового режима финансовых ресурсов казенных предприятий является нормативно установленная обязанность государства по дополнительному финансированию. При недостаточности доходов, полученных от реализации своей продукции, казенному предприятию выделяются средства из федерального бюджета.

Решение о выделении казенному предприятию средств из федерального бюджета принимается Правительством РФ на основании документации, подготовленной Министерством экономического развития РФ и Министерством финансов РФ. Принятие положительного решения по данному вопросу возможно только при наличии сведений об общих результатах хозяйственной деятельности казенного предприятия за предыдущий год и указания целей расходования выделяемых денежных средств. Сумма денежных средств, предназначенная на дополнительное финансирование деятельности казенного предприятия, указывается в законе о федеральном бюджете отдельной строкой. Например, приложением 10 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» предусмотрено выделение субсидий казенным предприятиям оборонной промышленности.

Распределение и использование доходов предприятия осуществляются на основе сметы доходов и расходов. Федеральное казенное предприятие обязано часть чистой прибыли перечислять в доход федерального бюджета.

Законодательством предусмотрена обязанность казенного предприятия использовать бюджетные ассигнования в течение финансового года; по истечении года неиспользованные государственные средства подлежат возврату в федеральный бюджет. Выделение бюджетных денежных средств сопряжено и с усиленным режимом финансового контроля за их использованием, поскольку казенное предприятие представляет уполномо-

моченному органу, в ведении которого оно находится, отчет о целевом использовании предоставленных ассигнований.

Таким образом, характерным признаком финансовых ресурсов казенных предприятий, отличающим их от финансовых ресурсов унитарных предприятий, следует считать *наличие государственных гарантий*, благодаря которым минимально снижаются риски их финансовой деятельности.

Автономные учреждения самостоятельно распоряжаются полученными доходами и используют их для достижения целей, ради которых образованы. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» запрещает собственнику имущества автономного учреждения получать доходы от осуществления деятельности такого учреждения и использовать закрепленное за ним имущество.

Особенностью финансов автономного учреждения является финансовое обеспечение со стороны учредителя выполнения заданий, возложенных на это учреждение. Финансовое обеспечение деятельности осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и иных источников, не запрещенных федеральным законодательством.

Государственные и муниципальные предприятия имеют в составе своих финансов не только прямые бюджетные ассигнования, но и косвенные дотации органов государственной власти или органов самоуправления: бесконкурсное размещение государственного (муниципального) заказа, введение государственных ограничений на развитие предприятий иных форм собственности в какой-либо сфере деятельности, налоговые льготы, льготы по аренде помещений и земли, оплате электроэнергии и т. д.

На государственных и муниципальных предприятиях финансовые ресурсы находятся в двух формах: фондовой и нефондовой. Первая включает финансовые ресурсы, обособленные в отдельные целевые фонды: амортизационный, оплаты труда; развития производства; материального поощрения; резервный и т. д. В нефондовой форме существуют финансы предприятий, направляемые на погашение банковских кредитов, расчеты с поставщиками, выполнение платежных обязательств перед бюджетной системой и т. д.

Финансовые ресурсы предприятий находятся в постоянном движении и используются на производственные или инвестиционные цели. Конкретное распределение финансовых ресурсов зависит от вида деятельности государственного или муницип-

ципального предприятия, его места и роли в финансовой системе государства. Материальное содержание, состав, структура финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий, а также текущая и перспективная эффективность их использования определяются в процессе финансового планирования.

§ 2. Порядок финансового планирования на государственном и муниципальном предприятии

Финансовое планирование на государственном и муниципальном предприятии является правовой формой деятельности по аккумулярованию, распределению и использованию децентрализованных финансовых ресурсов. Необходимость планирования всех доходов и расходов на унитарном или казенном предприятии обусловлена целями их создания — удовлетворение государственных (муниципальных) публичных потребностей. Финансовый план позволяет прогнозировать выпуск продукции (оказание услуг, выполнение работ), рассчитывая при этом необходимые расходы и определяя порядок их материального обеспечения.

Правовые основы планирования финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий установлены постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий». Порядок финансового планирования детализируется в уставе каждого государственного или муниципального предприятия.

Финансовое планирование на государственном или муниципальном предприятии — это часть его финансовой деятельности, регулируемая нормами финансового права и направленная на достижение баланса доходов и расходов предприятия, обеспечение ликвидности, платежеспособности и роста рентабельности в целях реализации функций и задач государства (муниципального образования).

Финансовое планирование позволяет максимально нейтрализовать влияние внешней рыночной среды на государственные или муниципальные предприятия и снизить риск ее возможного негативного влияния. В условиях становления рыночной формы экономики роль финансового планирования значительно изменилась. Сегодня государственные и муниципальные предприятия имеют определенную заинтересованность в реальном представлении своего финансового положения и

его перспективного развития, поскольку это позволяет, во-первых, своевременно выполнять государственные заказы, обязательства перед бюджетной системой, банками, кредиторами и поставщиками, избегая тем самым правовых санкций; во-вторых, успешно осуществлять самостоятельную хозяйственную деятельность.

Планирование финансовой деятельности унитарных и казенных предприятий играет важную роль и для их собственника — государства или муниципального образования, — поскольку позволяет прогнозировать объемы и стоимость предоставления обществу государственных услуг, оценивать уровень развития предприятия, его экономический потенциал и степень рациональности хозяйственных операций.

Основным принципом составления финансовых планов является их сбалансированность, т. е. соответствие доходов и расходов, что позволяет, во-первых, обеспечивать финансовую устойчивость предприятия и, во-вторых, гарантировать выполнение государственных заказов.

Юридическое значение финансового планирования имеет два аспекта. Во-первых, финансовый план представляет собой нормативное правовое оформление экономических показателей (доходных и расходных статей), в результате чего они приобретают форму финансово-планового акта, устанавливают компетенцию субъектов складывающихся в данной сфере правоотношений, становятся обязательными для исполнения и обеспечиваются мерами государственного принуждения. Во-вторых, финансовые планы государственных и муниципальных предприятий являются объектом бюджетных правоотношений, поскольку являются основой плана развития государственного или муниципального сектора экономики, на основании которого составляется проект бюджета соответствующего территориального уровня. Минфином России или финансовым органом местного самоуправления индивидуальные финансовые планы государственных или муниципальных предприятий обобщаются в сводные планы финансово-хозяйственной деятельности казенных и унитарных предприятий, которые затем включаются в план развития государственного (муниципального) сектора экономики (ст. 171, 172, 178 БК РФ).

В настоящее время императивность в разработке финансового плана установлена только для казенных предприятий. Обязанность унитарных предприятий по составлению планов финансовой деятельности строго не регламентирована, однако, как правило, названные предприятия разрабатывают бизнес-

планы. Бизнес-план состоит из девяти разделов, обобщающих задачи текущего и перспективного (стратегического) развития предприятия. Составление бизнес-плана позволяет выбирать наиболее эффективные решения возникающих хозяйственных и финансовых вопросов, в результате чего повышается финансовая устойчивость унитарного предприятия.

Завершающим и одновременно обобщающим разделом бизнес-плана является финансовый план, который концентрирует итоги предыдущего планирования производственной деятельности, конкурентной среды, объема продаж и полученной (предполагаемой) прибыли, использования собственных и привлеченных финансовых ресурсов и т. д. Составление финансового плана предназначено для решения ряда важных задач: во-первых, осуществляется расчет потребности унитарного предприятия в денежных средствах; во-вторых, определяются источники финансирования деятельности предприятия; в-третьих, рассчитывается степень его доходности (рентабельности) и самоокупаемости.

На основе установления состава финансовых ресурсов унитарного предприятия формируются различные денежные фонды целевого назначения: амортизационный, фонд накопления и потребления, инвестиционный и др. Финансовое планирование позволяет выявить не только денежные потребности унитарного предприятия, но и определить дополнительные источники собственных финансовых ресурсов, т. е. выявить их резервы и возможные варианты экономии.

Обязательным элементом финансового плана является определение движения денежных средств в порядке выполнения финансовых обязательств: расчеты по платежам в бюджет и внебюджетные фонды, расчеты с кредитными организациями, страховщиками и т. д. Прогнозирование обязательных платежей позволяет унитарному предприятию реализовывать оптимальную налоговую политику, своевременно выполнять расчеты с поставщиками и кредиторами, что значительно снижает риск производственной деятельности и сокращает отвлечение финансовых средств на выплату штрафных санкций.

Финансовые планы предприятий разрабатываются на различные временные промежутки, вследствие чего их можно подразделить на три вида: оперативные, текущие и стратегические (перспективные).

Оперативный финансовый план составляется на календарный месяц, детализирует денежный оборот предприятия, порядок поступления и расходования денежных средств: выплату про-

центов за пользование заемными средствами, уплату налогов, поступление выручки от реализованной продукции и т. д.

Текущий финансовый план составляется унитарным предприятием, как правило, на ближайший год и определяет на этот период состав финансовых ресурсов, порядок их образования, поступления, использования и расходования.

Стратегический финансовый план определяет цели финансовой деятельности унитарного предприятия, основные показатели его развития, инвестиционную и ценовую политику, соотношение собственных и привлеченных финансовых ресурсов, порядок их перераспределения по различным фондам и т. д.

Перспективные финансовые планы составляются, как правило, на три-пять лет, однако по мере выполнения определенных финансовых задач, оперативных или текущих планов они могут корректироваться.

Составление финансового плана и его строгое выполнение способствует и организации финансового контроля на унитарном предприятии.

Финансовая деятельность казенных предприятий осуществляется на основании плана-заказа и плана развития. План-заказ казенного предприятия составляется ежегодно соответствующим федеральным органом исполнительной власти и согласовывается с Минэкономразвития и Минфином России. Основой плана-заказа служит определяемая уполномоченным органом власти потребность в продукции (работах, услугах), производимой предприятием с целью обеспечения поставок для государственных нужд, выполнения государственного заказа и заключенных гражданско-правовых договоров. После необходимого согласования уполномоченный федеральный орган исполнительной власти утверждает план-заказ и доводит его до сведения казенного предприятия не позднее чем за три месяца до начала планируемого года. После утверждения федерального бюджета на соответствующий финансовый год план-заказ подлежит уточнению в месячный срок, что продиктовано необходимостью корректировки его показателей в зависимости от индекса инфляции и динамики цен.

План-заказ содержит совокупность следующих основных показателей по производству продукции (работ, услуг) для государственных нужд: объем поставок продукции (работ, услуг) с указанием качественных и количественных характеристик, сроков поставок, цен и условий их изменения; фонд оплаты труда и возможность его уменьшения при невыполнении плана-заказа (увеличение фонда оплаты труда допускается из прибыли казен-

ного предприятия); лимит численности работников; объем выделяемых бюджетных средств и условия их предоставления.

Утвержденный план-заказ является основой для разработки казенным предприятием плана развития, который обязательно согласовывается с соответствующим федеральным органом исполнительной власти. План развития предусматривает следующую совокупность хозяйственных и финансовых операций, направленных на успешное выполнение плана-заказа: мероприятия, необходимые для обеспечения устойчивой работы казенного предприятия по выполнению плана-заказа и разрешенной самостоятельной хозяйственной деятельности; задания по вводу в действие и выводу производственных мощностей; задания по созданию и освоению новых видов продукции; задания по подготовке и переподготовке кадров; условия реализации плана развития завода, в том числе финансовые затраты и источники их покрытия.

Финансовый контроль за выполнением плана-заказа и плана развития осуществляется соответствующим федеральным органом исполнительной власти на основании ежеквартальной статистической и бухгалтерской отчетности, составляемой казенным предприятием.

Следовательно, финансовое планирование является важнейшим механизмом осуществления финансовой деятельности на государственных и муниципальных предприятиях. Соблюдение финансовых планов позволяет грамотно и эффективно аккумулировать, использовать и распределять государственные (муниципальные) денежные средства в децентрализованном секторе финансовой системы.

§ 3. Правовые основы основных фондов и оборотных средств

Осуществление государственными и муниципальными предприятиями хозяйственной деятельности предполагает наличие реально функционирующего имущества и активного капитала в виде основных и оборотных средств (фондов). Финансовые ресурсы унитарных и казенных предприятий распределяются на строго определенные цели, что предполагает обособление их денежных средств и иных материальных активов в отдельные фонды — основные и оборотные. В финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий основные и оборотные средства целесообразно рассматривать в качестве капитальных и текущих расходов соответственно.

К основным средствам и другим долгосрочным вложениям предприятия относятся: здания; сооружения; передаточные устройства; машины и оборудование; транспортные средства; вычислительная и оргтехника; транспортные средства; внутрихозяйственные дороги; инструменты, производственный и хозяйственный инвентарь; рабочий и продуктивный скот; библиотечный фонд; прочие основные средства; износ основных средств (амортизация); долгосрочные финансовые вложения; нематериальные активы.

Кроме названных, в составе основных средств предприятия учитываются капитальные вложения на коренное улучшение земель; капитальные вложения в арендованные объекты основных средств; земельные участки, объекты природопользования (вода, недра и другие природные ресурсы).

Основные средства предприятий могут формироваться и за счет инвестиций — капитальных вложений в виде затрат на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, проектно-изыскательские работы и т. п.¹

Финансово-правовыми нормами² закреплены четыре обязательных признака, совокупность которых позволяет считать какое-либо имущество предприятия основными средствами: 1) использование имущества в производстве продукции, при выполнении работ или оказании услуг либо для управленческих нужд организации; 2) использование в течение длительного времени, т. е. срока полезного использования, продолжительностью свыше 12 месяцев и стоимостью свыше 50-кратного МРОТ; 3) предприятие не должно предполагать последующую перепродажу данных активов; 4) способность приносить предприятию экономическую выгоду (доход) в будущем.

Основные средства находятся на ответственном хранении у должностных лиц, назначенных приказом руководителя учреж-

¹ См. подробнее: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

² См.: Приказ Министерства финансов РФ от 30 марта 2001 г. № 26н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету. Раздел «Учет основных средств» // Российская газета. 2001. 16 мая; Постановление Государственного комитета РФ по статистике от 7 февраля 2001 г. № 13 «Об утверждении инструкций по заполнению форм федерального государственного статистического наблюдения за наличием и движением основных фондов» // Финансовая газета. 2001. № 15—18.

дения. Основные средства государственных и муниципальных предприятий подлежат обязательному бухгалтерскому учету, который должен обеспечивать правильное документальное оформление и своевременное отражение поступлений, перемещений и выбытия этих средств, а также контроль за сохранностью и целевым использованием каждого объекта.

Государственные и муниципальные предприятия могут приобретать основные средства за счет бюджетных ассигнований, средств, полученных от предпринимательской деятельности, целевых отчислений, безвозмездных поступлений. Основные средства могут находиться в собственности предприятия или быть им арендованы. Например, Уставом федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» определено, что названное предприятие приобретает или арендует основные средства за счет имеющихся у него финансовых ресурсов, кредитов, ссуд, а также других источников финансирования.

Важнейшим источником капитальных вложений государственных и муниципальных предприятий является амортизация, представляющая собой выраженный в денежной форме процесс долевого перенесения (погашения) стоимости имущества предприятия на вновь изготавливаемый продукт.

Правовой режим амортизационных начислений установлен ст. 258 НК РФ, Положением по бухгалтерскому учету (раздел «Учет основных средств» ПБУ 6/01), утвержденным упоминавшимся выше приказом Минфина России, и Положением по ведению бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации, утвержденным приказом Минфина России от 29 июля 1998 г.¹

Значительные изменения в правовом регулировании амортизации были внесены частью второй НК РФ, согласно которой начисление амортизации осуществляется по специальным десяти группам, в основе которых лежит срок полезного использования, т. е. период, в течение которого объект основных средств служит деятельности предприятия. Порядок классификации основных средств по амортизационным группам устанавливается Правительством РФ. Однако те объекты основных средств, потребительские свойства которых с течением времени не изменяются (например, объекты природопользования, земельные участки), амортизации не подлежат.

¹ Российская газета (ведомственное приложение). 1998. 31 окт.

На государственных и муниципальных предприятиях объектами амортизационных начислений являются основные средства, находящиеся как в собственности, так и на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Особый правовой режим начисления амортизации установлен для объектов федеральной собственности, сданных государственным предприятиям в аренду¹. В данном случае арендная плата, подлежащая перечислению в бюджет, уменьшается на сумму амортизационных отчислений по сданному в аренду имуществу.

Начисление амортизации зависит от стоимости основных фондов предприятия, в основе определения которой лежит источник их приобретения. Например, на объекты, приобретенные государственным (муниципальным) предприятием с использованием бюджетных ассигнований, амортизация начисляется только на разницу между стоимостью основных фондов и выделенными бюджетными средствами. Оценка объектов основных фондов, поступивших на государственное (муниципальное) предприятие в виде субсидий Правительства РФ или иных органов исполнительной власти, производится по остаточной стоимости, представляющей собой разницу между первоначальной стоимостью и начисленным ранее износом.

Амортизация начисляется на объекты основных средств независимо от результатов хозяйственной деятельности предприятия. Сумма амортизации начисляется ежемесячно отдельно по каждому объекту.

Таким образом амортизационные начисления являются достаточно стабильным и равномерно поступающим источником финансовых ресурсов, обеспечивающим высокую эффективность всем основным фондам предприятия. Если у предприятия достаточно денежных средств для обслуживания своей оперативной деятельности, то свободные амортизационные начисления могут временно размещаться в краткосрочные финансовые активы, принося тем самым предприятию дополнительный доход и повышая его финансовую устойчивость.

Кроме основных средств для нормальной хозяйственной деятельности государственному (муниципальному) предпри-

¹ См.: Письмо Минфина России и Госналогслужбы России от 8 декабря 1993 г. «О сроках и порядке начисления в бюджет дивидендов и арендной платы» // БНА РФ. 1994. № 4; Письмо Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов РФ от 4 октября 1995 г. «Об арендных платежах» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1995. № 12.

ятию необходим оборотный капитал (оборотные средства, фонды), представляющий собой составную часть имущества предприятия и обеспечивающий непрерывный процесс выполнения государственного заказа. Оборотный капитал представляет собой единый комплекс денежных средств, включенный в оборотные производственные фонды и фонды обращения.

Оборотные средства предприятия имеют фондовую форму, поскольку переходят из сферы обращения в сферу производства и обратно в виде фонда обращения, а затем фонда оборотных производственных фондов. Участвуя таким образом в процессе выполнения государственного заказа и его реализации, оборотные средства предприятия находятся в постоянном кругообороте.

Характерным признаком оборотных средств, отличающим их от основных, является функционирование только в одном производственном цикле и перенесение полной своей стоимости на вновь изготовленный продукт.

Видовое многообразие основных средств делает объективно необходимой их классификацию.

В зависимости от размещения в производственном процессе оборотные средства подразделяются на оборотные производственные фонды и фонды обращения.

Оборотные производственные фонды концентрируют денежные средства и материальные активы, необходимые для производства заказанной государством продукции (выполнения работ, оказания услуг).

Фонды обращения аккумулируют необходимые предприятию денежные средства на реализацию готовой продукции и приобретение товарно-материальных ценностей для возобновления производственного цикла.

Для нормальной производственной деятельности соотношение денежного содержания производственного фонда и фонда обращения имеет важное значение, поскольку позволяет оценивать финансовую устойчивость предприятия. Наибольший удельный вес должен иметь фонд производства, поскольку именно его денежные средства направлены на выполнение предприятием государственного заказа. Однако и материальное наполнение фонда обращения должно быть достаточным для бесперебойного обеспечения реализации продукции и пополнения запасов.

В зависимости от источников формирования оборотные средства предприятия подразделяются на собственные и заемные.

Собственные средства, включенные в производственный оборот, имеют важное значение, поскольку⁷ обеспечивают устойчи-

вость и самостоятельность оперативной финансовой деятельности предприятий. Первоначальное формирование собственных оборотных средств государственных и муниципальных предприятий осуществляется соответствующим органом исполнительной власти в виде формирования уставного капитала. В процессе осуществления финансовой деятельности предприятие самостоятельно пополняет собственные оборотные средства за счет прибыли, выпуска ценных бумаг (векселей и облигаций), операций на финансовом рынке, добровольных пожертвований и т. д.

Специфическим источником собственных оборотных фондов предприятия можно считать дополнительно поступающие средства: минимальные переходящие задолженности перед бюджетной системой, внебюджетными фондами, а также по заработной плате; резерв будущих платежей, а также средства кредиторов, поступающие в виде предоплаты за продукцию (работы, услуги) и т. д. Названные средства постоянно находятся в хозяйственном и финансовом обороте предприятия, но являются источником собственных оборотных средств только в виде разницы между их величиной на конец и начало предстоящего финансового года, т. е. в сумме их прироста.

Заемные средства направлены на обеспечение дополнительными денежными средствами производственной деятельности предприятия и привлекаются только при недостаточности собственных. Для государственных и муниципальных предприятий основным источником заемных оборотных средств служат банковские кредиты, выдаваемые под гарантии Правительства РФ или иного соответствующего органа исполнительной власти. Кроме банковского кредита, заемные оборотные средства могут формироваться за счет кредиторской задолженности, остатков фондов и финансовых резервов предприятия, образующихся за счет себестоимости, прибыли, амортизации или иных целевых поступлений¹.

¹ См., например: Письмо Министерства финансов РФ от 28 декабря 1993 г. «О порядке расчетов за пользование целевым государственным кредитом на пополнение оборотных средств» // Экономика и жизнь. 1994. № 4; Письмо Министерства финансов РФ от 4 апреля 1994 г. «Дополнения к разъяснениям о порядке расчетов за пользование целевым государственным кредитом на пополнение оборотных средств» // Экономика и жизнь. 1994. № 16; Письмо Министерства финансов РФ от 23 апреля 1993 г. «Об изменении порядка расчетов за пользование целевым государственным кредитом на пополнение оборотных средств» // Нормативные акты по финансам, налогам и страхованию. 1993. № 7.

Особое внимание правовых и финансовых служб государственных (муниципальных) предприятий, а также их собственников и органов финансового контроля должно уделяться кредиторской задолженности, поскольку ее наличие может служить не только источником оборотных средств предприятия, но свидетельствовать о нарушениях финансовой дисциплины. Задолженность предприятия образуется за полученные, но не оплаченные товарно-материальные ценности либо наоборот — в результате получения предприятием от иных лиц денежных средств за свою продукцию в порядке предоплаты. Правомерным считается временное использование кредиторских денежных средств в пределах сроков поставки, оговоренной в договоре сторон. Однако часто кредиторская задолженность образуется в результате нарушения платежно-расчетной дисциплины. Особую опасность представляет задолженность предприятия перед бюджетной системой по обязательным платежам. Таким образом, формирование заемных оборотных средств государственных и муниципальных предприятий должно осуществляться в строгом соответствии с действующим законодательством.

Практика осуществления финансовой деятельности государственными и муниципальными предприятиями показывает, что заемные оборотные средства используются эффективнее собственных, поскольку находятся под контролем собственника предприятия, имеют целевое назначение, выдаются на условиях срочности, платности и возвратности.

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

Важнейшим показателем и критерием эффективности финансовой деятельности предприятия является *прибыль*, представляющая по своей сущности часть добавленной стоимости, созданной в результате реализации продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг. Финансово-правовое значение прибыли государственных и муниципальных предприятий заключается в том, что она представляет собой один из источников доходов бюджетной системы. В данном аспекте прибыль унитарных предприятий является источником как налоговых, так и неналоговых доходов бюджетов всех уровней: она подлежит обложению определенными налогами, а свободный остаток прибыли может изыматься в бюджет.

С этих позиций прибыль унитарных и казенных предприятий приобретает статус цели, поскольку ее наличие необходи-

мо как для дальнейшего развития самого хозяйствующего субъекта (выпуска новой продукции и обновления производственных фондов), так и для увеличения финансовых ресурсов государства.

В российской практике финансовой деятельности предприятий образующаяся прибыль подразделяют на валовую, балансовую, чистую, прибыль, остающуюся в распоряжении предприятия, прибыль в целях налогообложения и т. д.

Нормативное определение прибыли как единой экономико-правовой категории в настоящее время отсутствует. Статья 247 НК РФ дает понятие только прибыли в целях налогообложения, устанавливая различные правовые режимы в зависимости от подданства получивших ее субъектов. Исходя из анализа данной статьи, налогооблагаемой прибылью государственных (муниципальных) предприятий признается полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов.

Валовую прибыль предприятия Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций»¹ определял как сумму прибыли (убытка) от реализации продукции (работ, услуг), основных фондов, иного имущества предприятия и доходов от внереализационных операций, уменьшенных на сумму расходов по этим операциям (ст. 2).

Рыночная форма экономики предполагает невмешательство государства в процесс распоряжения предприятием полученной прибыли. Однако данное правило не распространяется на унитарные предприятия ввиду их особого предназначения. Относительно предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, хотя и установлен режим самостоятельного распоряжения полученной прибылью, но согласно ст. 295 ГК РФ собственник имеет право получать часть их прибыли. Возможность перечисления прибыли в бюджет закрепляется в учредительных документах предприятия, а конкретные условия определяются договором между предприятием и уполномоченным органом исполнительной власти. Кроме этого, законодательно установлен минимальный размер резервного капитала, урегулирован механизм образования резервного фонда по сомнительным долгам и под обесценение ценных бумаг.

Распределяется прибыль государственных предприятий между государством (собственником) и самим хозяйствующим субъектом. При этом размер прибыли унитарных предприятий, подлежащий перечислению в бюджет, собственником заранее

¹ ВВС РФ. 1992. № 11. Ст. 525.

не определяется. Соотношение долей и порядок подобного распределения в значительной мере зависят от правового статуса предприятия, заинтересованности государства в получении производимой им продукции, потребностей государства в денежных средствах и т. д. Конкретные формы и методы распределения прибыли устанавливаются в уставе каждого предприятия. Так, Уставом Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании определено, что прибыль, полученная в результате хозяйственной деятельности компании, оставшаяся после уплаты предусмотренных законодательством РФ налогов и других обязательных платежей, остается в распоряжении компании.

Распределению подлежит часть прибыли, оставшаяся на предприятии после уплаты налогов и выплаты дивидендов. Из оставшейся прибыли могут уплачиваться некоторые местные налоги, а также взыскиваться штрафы. Дальнейший процесс распределения прибыли осуществляется, как правило, путем формирования фондов и резервов предприятия, необходимых ему для финансирования своей дальнейшей деятельности. Конкретные виды, способы создания и расходования фондов предприятий закрепляются во внутренних локальных актах, как правило в учетной политике. Например, федеральное государственное унитарное предприятие «Центральный депозитарий — Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка» ежегодно создает фонд страхования рисков, возникающих в рамках национальной депозитарной системы.

Практика осуществления финансовой деятельности унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, показывает, что наиболее часто свободная прибыль направляется на образование фондов: накопления, потребления, резервного и социального развития.

В условиях рыночной экономики отчисления в резервные фонды носят первоочередной характер и имеют важное значение для обеспечения финансовой устойчивости не только самого унитарного предприятия, но и его собственника — государства. Резервные фонды свидетельствуют об увеличении государственной собственности, создают возможность покрытия непредвиденных расходов и убытков, а также выплаты долгов по государственным ценным бумагам.

На некоторых предприятиях обособленные фонды не создаются, но распределение прибыли осуществляется на основе

сметы расходов на развитие производства, материальное поощрение, социальную сферу, благотворительную помощь и т. д.

Государство в лице собственника унитарных предприятий оказывает и косвенное влияние на процесс распределения свободной прибыли, например посредством предоставления налоговых льгот, стимулируя ее вложение в уставный капитал, в основные средства, во внебюджетные фонды РФ и т. д.

Прибыль казенных предприятий имеет более жесткий правовой режим, обусловленный особенностями государственного имущества, находящегося в оперативном управлении. ГК РФ (ст. 115) и Порядком планирования и финансирования деятельности казенных заводов определено направление прибыли, полученной от реализации плана-заказа и самостоятельной предпринимательской деятельности на финансирование плана-заказа и плана развития следующего года, на другие производственные цели, а также на социальное развитие. Прибыль на указанные цели распределяется по отдельным фондам, а нормативы ежегодно устанавливаются Минэкономразвития и Минфином России. После обязательных фондовых отчислений свободный остаток прибыли подлежит изъятию в доход федерального бюджета.

Основная задача распределения прибыли казенных предприятий — материальное обеспечение воспроизводственных процессов для дальнейшего выполнения государственных заказов. Следует отметить, что заказанная государством продукция, производимая казенными предприятиями, как правило, не относится к числу прибыльных, поэтому в составе их прибыли редко образуется свободный остаток.

Следовательно, при распределении прибыли унитарных предприятий государство сочетает экономические и административные методы, в частности используя следующие финансово-правовые способы: *налоговый* — посредством налогообложения деятельности предприятия; *неналоговый* — посредством обязательного образования фондов и последующего изъятия остатка прибыли в бюджет.

Качество финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий во многом зависит от планирования прибыли. Поскольку имеются существенные различия в методологии исчисления прибыли и ее налогообложении, то учитываются все факторы, влияющие на величину прибыли. Прогнозирование прибыли является составной частью финансового плана предприятия.

Стабильно функционирующие унитарные предприятия прогнозируют получение и распределение прибыли на срок от трех до пяти лет, однако в современных российских условиях при нестабильности цен распространено текущее планирование прибыли на один год.

Глава 23. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности

§ 1. Правовые основы банковской системы Российской Федерации

Банковская система — один из важнейших организационных механизмов финансовой системы РФ, оказывающий огромное влияние на функционирование всех экономических процессов в обществе. Банковская система, представляя относительно автономное экономико-правовое образование, органично входит в состав другой, более широкой финансово-кредитной системы, взаимодействует со всеми ее элементами, но выполняет и собственные, только ей присущие функции.

Экономическая сущность банковской системы выражается в специфической функции самих банков как финансовых посредников, призванных привлекать свободные денежные средства хозяйствующих субъектов, высвобождающиеся в процессе выполнения работ или оказания услуг. Привлеченные денежные средства банки предоставляют во временное пользование иным субъектам на определенных условиях, как правило на условиях платности, срочности и возмездности, осуществляя тем самым функцию банковского кредитования. Таким образом, через банковскую систему происходит постоянное межотраслевое или межрегиональное перераспределение огромных денежных сумм в безналичной или наличной формах.

Кроме выполнения функции межотраслевого и межрегионального перераспределения капитала, банковская система является основным элементом расчетно-платежного механизма в государстве.

Аккумулируя и перераспределяя значительные денежные ресурсы, банки ставят в зависимость от своей деятельности защищенность и устойчивость национальной валюты, в частности ее покупательскую способность и курс по отношению к валютам иных государств. Тем самым финансовое состояние банковской системы оказывает непосредственное влияние на экономиче-

скую безопасность государства и, как следствие, на его экономический суверенитет.

Банковская система имеет первостепенное значение не только для хозяйственной деятельности частных субъектов, но и для финансовой деятельности государства, поскольку именно через систему банков происходит непосредственное материальное обеспечение государственных функций, программ, различных мероприятий.

Названные обстоятельства предопределяют правовое регулирование организации и деятельности банковской системы. В настоящее время банковская система имеет достаточную юридическую регламентацию, осуществляемую нормами Конституции РФ, федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», другими законами, а также большим массивом нормативных актов Центрального банка РФ.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» *банковская система* Российской Федерации включает в себя Центральный банк РФ, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков.

Кредитная организация представляет собой 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 Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество.

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 на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Иностранный банк — банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован.

Кредитные организации следует отличать от *небанковских кредитных организаций*, к которым относятся кредитные орга-

низации, имеющие право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Центральным банком РФ.

В настоящее время нормативными актами Центрального банка РФ предусмотрены три вида небанковских кредитных организаций: 1) расчетные небанковские кредитные организации; 2) организации инкассации; 3) небанковские кредитные организации, осуществляющие депозитно-кредитные операции (НДКО).

Расчетные небанковские кредитные организации вправе осуществлять следующие банковские операции: открытие и ведение банковских счетов юридических лиц; осуществление расчетов по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам.

Организации инкассации на основании лицензии, выданной Центральным банком РФ, вправе осуществлять такую банковскую операцию, как инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов.

НДКО вправе осуществлять следующие банковские операции: привлечение денежных средств юридических лиц во вклады (на определенный срок); размещение привлеченных во вклады денежных средств юридических лиц от своего имени и за свой счет; купля-продажа иностранной валюты в безналичной форме исключительно от своего имени и за свой счет; выдача банковских гарантий.

НДКО не вправе осуществлять следующие банковские операции: привлечение денежных средств физических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок) и юридических лиц во вклады до востребования; открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц; осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам; инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц; купля-продажа иностранной валюты в наличной форме; привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов; осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов.

Банковская система в Российской Федерации состоит из двух уровней. Первый (верхний) уровень представлен Центральным банком РФ, который и уполномочен государством

осуществлять управление другими кредитными организациями и, следовательно, регулировать и контролировать банковскую систему в целом. Второй уровень банковской системы образуют коммерческие банки, которые в качестве составных частей этой системы равноправны между собой, подконтрольны и подотчетны Центральному банку РФ.

В банковской системе присутствуют связи двух типов: во-первых, связи между коммерческими банками как однопорядковыми элементами; во-вторых, связи между Центральным банком РФ и другими элементами банковской системы¹. Связи первого типа характеризуются отношениями координации между указанными элементами системы, в то время как связи второго типа перерастают в отношения субординации (властного подчинения) и в первую очередь обеспечивают функционирование системы как единого целого, гарантируя выполнение государственных целей и задач.

Следовательно, в процессе функционирования банковской системы складываются правоотношения как частного, так и публичного характера.

Финансово-правовые методы в том или ином объеме применяются при регулировании Центральным банком РФ: процентных ставок по операциям Центрального банка РФ; нормативов обязательных резервов, депонируемых коммерческими банками в Центральном банке РФ (резервных требований); операций на открытом рынке; рефинансирования коммерческих банков, в том числе учета и переучета векселей; валютных отношений; ориентиров роста денежной массы; прямых количественных ограничений посредством установления лимитов на рефинансирование банков и проведение кредитными организациями отдельных банковских операций; банковской деятельности кредитных организаций; надзора за деятельностью кредитных организаций.

Законодательством особо предусмотрены *формы взаимоотношений между кредитными организациями и государством.*

Кредитная организация не отвечает по обязательствам государства, а также по обязательствам Центрального банка РФ. По общему правилу государство и Центральный банк РФ не отвечают по обязательствам кредитной организации, за исключением тех случаев, когда государство или Центральный банк РФ приняли на себя такие обязательства.

¹ См.: Тосунян Г. А., Викулин А. Ю., Экмолян А. М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учебник. М., 2002. С. 258.

Действующим законодательством предусмотрен принцип *невмешательства* законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления в деятельность кредитных организаций. Кредитная организация не может быть принуждена к осуществлению деятельности, не предусмотренной ее уставными документами. Исключения из названных правил могут быть установлены только федеральным законодательством.

Однако принцип невмешательства не следует рассматривать как полную изоляцию банковской деятельности от финансовой деятельности государства. В частности, в указанных законодательством случаях банки уполномочены проводить в интересах государства финансовый контроль (отдельные формы валютного и налогового контроля, проверка соблюдения клиентами порядка ведения кассовых операций).

По специально заключаемому на конкурсной основе договору кредитная организация может выполнять отдельные поручения Правительства РФ, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; осуществлять финансовые операции со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для реализации федеральных и региональных программ.

В связи со стратегической важностью бюджетных денежных средств законодательством особо оговариваются требования, предъявляемые к договорам между кредитными организациями и соответствующими органами государственной власти или местного самоуправления. Такой договор должен содержать взаимные обязательства сторон, предусматривать их ответственность, а также условия и формы контроля за использованием бюджетных денежных средств.

Особое место в банковской системе занимают муниципальные банки. *Муниципальный банк* представляет собой кредитную организацию, находящуюся в ведении органов местного самоуправления и осуществляющую в соответствии с законодательством и лицензией Центрального банка РФ банковское обслуживание муниципальной финансовой деятельности. Муниципальный банк является коммерческой кредитной организацией, входящей в банковскую систему РФ.

Правовой статус муниципальных банков определяется федеральными законами «О банках и банковской деятельности», «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», а также нормативными правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления.

Кредитная организация, создаваемая с участием органов местного самоуправления, имеет свой устав.

Уставный капитал муниципального банка состоит из вкладов участников и определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы его кредиторов. Отличительным признаком муниципального банка является формирование уставного капитала с участием финансовых средств муниципального образования. В этой связи органы местного самоуправления выступают гарантами по обязательствам муниципального банка.

Основными видами муниципальной банковской деятельности являются кассовое обслуживание местного бюджета, привлечение вкладов местного населения, кредитование мелкого и среднего предпринимательства, ипотечное кредитование, предоставление ссуд муниципальным предприятиям, организациям, учреждениям и т. д. Как правило, кредитование субъектов малого предпринимательства осуществляется муниципальным банком на льготных условиях с последующей компенсацией соответствующей разницы за счет средств местных целевых фондов поддержки малого бизнеса. Не менее важной сферой финансовой деятельности муниципальных банков является профессиональное участие на рынке ценных бумаг.

§ 2. Особенности финансово-правового статуса Центрального банка Российской Федерации

Центральный банк РФ занимает особое место в банковской системе, поскольку является главным банком страны и в связи с этим *наделен особым правовым статусом*.

Финансово-правовой статус Центрального банка РФ — это правовое положение этого банка в финансовых правоотношениях с его участием, содержание которого выражается совокупностью финансово-правовых прав и обязанностей, направленных на выполнение поставленных перед ним целей и функций.

Отнесение Центрального банка РФ к субъектам финансового права обусловлено публичными целями деятельности этого органа. Он является главным денежно-кредитным органом государства, что обязывает данный орган при решении вопросов, отнесенных к его ведению, руководствоваться в первую очередь

публичными интересами финансовой деятельности государства, координировать свою деятельность с деятельностью иных органов государства, а в определенных случаях оказывать им непосредственное содействие.

Важная роль Центрального банка РФ обусловила и высокий уровень правового регулирования его положения. Статус, цели деятельности, функции и полномочия Центрального банка РФ определяются Конституцией РФ, федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»¹, «О валютном регулировании и валютном контроле», от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»², БК РФ и НК РФ, ежегодными законами о федеральном бюджете.

Финансово-правовой статус Центрального банка РФ устанавливается и регулируется исключительно законодательством федерального уровня, что соответствует ст. 71 Конституции РФ, относящей федеральные банки к предмету исключительного ведения Российской Федерации. Таким образом, правоотношения с участием Центрального банка РФ не могут регулироваться подзаконными нормативными актами (кроме актов самого Центрального банка РФ), а также нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Отнесение установления финансово-правового статуса Центрального банка РФ к исключительному ведению федерального центра означает и наличие особого законодательного порядка изменения его правового положения, целей деятельности, функций и полномочий. Подобные изменения могут вноситься или в качестве поправок к Конституции РФ, или в качестве иного законодательного акта федерального уровня, но только в случаях, прямо предусмотренных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Действующее законодательство прямо не определяет статус Центрального банка РФ и не отражает его местоположение в системе разделения властей. Однако анализ Конституции РФ позволяет рассматривать Центральный банк РФ в качестве самостоятельного звена государственной власти Российской Фе-

¹ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1097.

² СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

дерации. Так, ч. 2 ст. 75 Конституции РФ называет основной функцией Центрального банка РФ защиту и обеспечение устойчивости рубля, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

Центральный банк РФ является одним из органов государства, но не входит ни в одну из известных («классических») ветвей власти. Данный вывод основывается на положении ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, согласно которой государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды Российской Федерации.

Основное предназначение Центрального банка РФ в финансовой системе государства также установлено Конституцией РФ, ч. 1 ст. 75 которой относит к исключительной компетенции Центрального банка РФ осуществление денежной эмиссии. Названная конституционная норма согласуется с положениями ст. 71 Конституции РФ и основывается на них. Статья 71 Конституции РФ относит к исключительному ведению Российской Федерации установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики. На основе сопоставления положений Конституции РФ возможно обосновать вывод о наделении посредством делегирования Центрального банка РФ одной из функций федерального центра и, как следствие, правомерность его включения в систему органов государственной власти федерального уровня.

Конституция РФ предоставляет Центральному банку РФ определенную независимость деятельности от иных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Вместе с тем независимость Центрального банка РФ имеет конституционно установленные пределы, которые конкретизированы федеральным законодательством и могут быть подвергнуты какому-либо изменению только посредством внесения поправок в действующее законодательство нормативными правовыми актами соответствующей юридической силы. Пределы независимости Центрального банка РФ объясняются его включенностью в общую систему государственных финансово-кредитных органов.

Однако необходимо учитывать специфику финансово-правового статуса Центрального банка РФ, обусловленную особым характером его целей, функций и задач. Финансово-правовой статус Центрального банка РФ основан на его общеправовом статусе и имеет следующие особенности.

Банк является юридически лицом, что несвойственно иным органам государственной власти; имеет органы управления, но не имеет учредителей, формирует уставный капитал; является субъектом налогового права с вытекающими отсюда правами и обязанностями налогоплательщика и налогового агента; имеет право осуществлять банковские операции; обязан ежегодно подвергаться аудиторской проверке.

По общему правилу, закрепленному ст. 2 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», государство не отвечает по обязательствам Центрального банка РФ, а он — по обязательствам государства. Исключение возможно в случае принятия на себя Центральным банком РФ или государством соответствующих обязательств или в силу прямого указания федерального закона.

В отличие от иных органов государственной власти Центральный банк РФ осуществляет свои расходы за счет собственных доходов. Данный элемент правового статуса не присутствует ни у одного другого органа государства, что подчеркивает особое имущественное положение Центрального банка РФ. Исключая Центральный банк РФ из общего списка бюджетополучателей, государство гарантировало ему получение доходов посредством предоставления права осуществлять банковские операции и сделки на комиссионной основе, а также получать доходы от участия в капиталах кредитных организаций. Не образуют доходов Центрального банка РФ денежные средства, произведенные им в результате эмиссии наличных денег.

Финансово-правовой статус Центрального банка РФ включает целый ряд запретов. Например, в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» Центральный банк РФ не вправе предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования бюджетного дефицита, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении. Исключения могут представлять только случаи, прямо предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете. Также главный банк страны не вправе предоставлять кредиты на финансирование дефицитов бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований.

Ограничения по видам банковских операций содержатся и в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», согласно ст. 49 которого Банк не имеет права:

осуществлять банковские операции с юридическими лицами, не имеющими лицензии на осуществление банковских опе-

раций, и физическими лицами, за исключением случаев осуществления банковских операций по обслуживанию органов государственной власти и органов местного самоуправления, их организаций, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих Центрального банка РФ, а также иных лиц, если это прямо предусмотрено федеральными законами;

приобретать акции (доли) кредитных и иных организаций, за исключением случаев, перечисленных в ст. 8 и 9 названного Федерального закона, а также участия в капиталах и деятельности международных организаций, которые занимаются развитием сотрудничества в денежно-кредитной, валютной, банковской сферах, в том числе между центральными банками иностранных государств;

осуществлять операции с недвижимостью, за исключением случаев, связанных с обеспечением деятельности Центрального банка РФ и его организаций;

заниматься торговой и производственной деятельностью, за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом;

продолговать предоставленные кредиты. В исключительных случаях пролонгация возможна по решению Совета директоров.

Специфика финансово-правового статуса Центрального банка РФ как субъекта публичной финансовой деятельности обусловлена невозможностью реализации возложенных на него функций без вступления в гражданско-правовые или международные отношения с иными субъектами, но вместе с тем учитывает и повышенный риск финансовых операций.

Основное предназначение Центрального банка РФ в финансовой деятельности государства выражают цели его деятельности и выполняемые им функции.

Целями деятельности Центрального банка РФ являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Осуществление Центральным банком РФ финансовой деятельности исключительно в публичных целях обусловило отсутствие такой цели деятельности, как получение прибыли. Согласно ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» получение прибыли не является целью деятельности Банка. Названное положение не противоречит обязанности Центрального банка РФ осуществ-

лять свои расходы только за счет собственных доходов. Однако участие Центрального банка РФ в публичных финансовых правоотношениях не должно носить предпринимательского характера. Более того, некоторые финансово-правовые операции могут быть изначально убыточны для Центрального банка РФ, но совершенно необходимы для государства. Например, операции по обслуживанию государственного долга не всегда связаны с превышением доходов над расходами; обслуживание бюджетных счетов также осуществляется без взимания комиссионной платы; существенные финансовые потери могут возникнуть в процессе регулирования обращения иностранной валюты на территории РФ.

В отличие от целей деятельности Центрального банка РФ перечень возлагаемых на него функций носит открытый характер. Согласно ст. 4 упомянутого Федерального закона Центральный банк РФ выполняет следующие функции:

во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;

является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;

устанавливает правила осуществления расчетов в России;

устанавливает правила проведения банковских операций;

осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Центрального банка РФ;

принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;

осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства РФ все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Центрального банка РФ;

организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством РФ;

определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы РФ;

устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

принимает участие в разработке прогноза платежного баланса и организует составление платежного баланса РФ;

устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;

проводит анализ и прогнозирование состояния экономики России в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные.

В соответствии с федеральными законами на Центральный банк РФ могут быть возложены и иные функции. В частности, ст. 119 БК РФ возлагает на Центральный банк РФ функции генерального агента Правительства РФ по размещению государственных долговых обязательств, их погашению и выплате доходов в виде процентов; ст. 155 БК РФ определяет полномочия Центрального банка РФ в бюджетном процессе; ст. 21 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ возлагает на Центральный банк РФ функции антимонопольного регулирования и антимонопольного контроля на рынке банковских услуг, а также функции по реализации государственной политики по развитию конкуренции и антимонопольному регулированию банковской системы.

Центральный банк РФ возложенные на него функции и полномочия осуществляет как монополично, так и совместно с иными органами государства.

¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. I. Ст. 3434.

В своей деятельности Центральный банк РФ взаимодействует с Государственной Думой. Взаимоотношения законодательной ветви власти и Центрального банка РФ выражаются в том, что Государственная Дума:

по представлению Президента РФ назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ;

назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Центрального банка РФ по представлению Председателя Центрального банка РФ, согласованному с Президентом РФ;

направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете в рамках своей квоты;

рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решения;

рассматривает годовой отчет Центрального банка РФ и принимает по нему решение;

принимает решение о проверке Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка РФ, его структурных подразделений и учреждений. Указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального банковского совета;

проводит парламентские слушания о деятельности Центрального банка РФ с участием его представителей;

заслушивает доклады Председателя Центрального банка РФ о деятельности банка с одновременным представлением годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Взаимоотношения Центрального банка РФ и законодательной ветви власти также касаются вопросов организации деятельности Центрального банка РФ и законотворческой работы Федерального Собрания. В Национальном банковском совете из 12 членов двое являются членами Совета Федерации и трое — депутатами Государственной Думы.

Законопроекты, касающиеся функциональных обязанностей Центрального банка РФ, подлежат обязательному направлению в Центральный банк РФ для дачи заключения. Согласно п. «в» ст. 106 Конституции РФ подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: денежной эмиссии, валютного и кредитного регулирования. В заседаниях Государственной Думы, касающихся рассмотрения законопроектов по

вопросам экономической, финансовой, кредитной и банковской политики, может принимать участие Председатель Центрального банка РФ или по его поручению один из его заместителей.

Центральный банк РФ не обладает правом законодательной инициативы, однако он имеет право подзаконного нормотворчества по вопросам, отнесенным к его ведению. Нормативные правовые акты, изданные Центральным банком РФ, обязательны для исполнения всеми федеральными органами государственной власти, в том числе и законодательной.

Центральный банк РФ взаимодействует со Счетной палатой РФ, которая согласно ст. 19 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹ осуществляет контроль за банковской системой, и в частности за деятельностью Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета. Счетная палата РФ также контролирует деятельность Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга России. Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что проверки финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка РФ, его структурных подразделений и учреждений осуществляются на основании решений Государственной Думы и только по предложению Национального банковского совета.

Новым подходом Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» стало изъятие из компетенции Государственной Думы полномочий по утверждению аудиторской фирмы, которая должна проводить ежегодный обязательный аудит Центрального банка РФ. Из полномочий Государственной Думы также изъято право рассматривать аудиторское заключение о достоверности финансовой отчетности Центрального банка РФ. Усиливая независимость Центрального банка РФ, законодатель отдал названные полномочия Национальному банковскому совету.

Гарантией независимости Центрального банка РФ и невмешательства в его деятельность законодательной ветви власти является предоставление Центральному банку РФ права информировать о таких фактах Президента РФ, а также обращаться в суды в порядке искового производства о признании недействительными правовых актов законодательных органов федерального уровня. Кроме Конституционного Суда РФ, ар-

¹ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

битражных судов, судов общей юрисдикции РФ Центральный банк РФ вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды.

Центральный банк РФ тесно взаимодействует с исполнительной ветвью власти, особенно с Правительством РФ, Минфином и Минюстом России.

Правительство РФ и Центральный банк РФ совместно реализуют государственную денежно-кредитную политику. Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, денежной и кредитной политики, в то время как Центральный банк РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля. Центральный банк РФ участвует в разработке Правительством РФ экономической политики, выступает генеральным агентом Правительства РФ в правоотношениях по государственному кредиту, совместно с Правительством РФ участвует в бюджетном процессе, осуществляет валютный контроль и т. д.

Правительство РФ обязано информировать Центральный банк РФ о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение. Председатель Центрального банка РФ (или его заместитель) принимает участие в заседаниях Правительства РФ, в свою очередь, трое представителей Правительства РФ входят в Национальный банковский совет.

Взаимоотношения Центрального банка РФ и Министерства финансов РФ строятся на паритетных началах. Министр финансов и министр экономического развития и торговли участвуют в заседаниях Совета директоров Центрального банка РФ с правом совещательного голоса. Центральный банк РФ консультирует Министерство финансов РФ по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга с учетом их воздействия на состояние банковской системы РФ и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики.

Гарантией невмешательства органов исполнительной власти в деятельность Центрального банка РФ является предоставленное ему право информировать Государственную Думу о фактах превышения исполнительной властью своей компетенции относительно независимости Центрального банка РФ. Банк также вправе обращаться в федеральные суды в порядке искового производства о признании недействительными правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Законодательно установленные формы взаимоотношений Центрального банка РФ и иных органов государственной власти необходимы для реализации им единой денежно-кредитной политики. Формы взаимодействия банка с Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ и Правительством РФ свидетельствуют о наличии у Центрального банка РФ достаточной самостоятельности и независимости для проведения денежно-кредитной политики, но одновременно не позволяют Центральному банку РФ бесконтрольно осуществлять делегированные государственные полномочия и монополизировать финансовые полномочия публичной власти. Взаимоотношения Центрального банка РФ с судебной системой обеспечивают гарантии выполнения банком возложенных на него функций.

По вопросам, отнесенным к компетенции Центрального банка РФ, он вправе принимать нормативные акты в форме указаний, положений или инструкций. Эти нормативные акты обязательны для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, всеми юридическими и физическими лицами. Являясь органом, наделенным правом правотворчества, Центральный банк РФ обязан в надлежащих случаях направлять свои акты на регистрацию в Министерство юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Финансово-хозяйственная деятельность Центрального банка РФ подлежит ежегодной аудиторской проверке, решение о проведении которой принимает Национальный банковский совет до завершения отчетного года.

Аудит проводится двух видов: внешний и внутренний. Внешний аудит осуществляется аудиторской организацией, выбранной Национальным банковским советом, имеющей лицензию на осуществление аудита на территории Российской Федерации. Между аудиторской организацией и Центральным банком РФ заключается договор оказания аудиторских услуг, согласно которому Центральный банк РФ обязан предоставлять аудиторам необходимые отчетность и информацию.

Оплата услуг аудиторской организации осуществляется за счет средств Центрального банка РФ.

Аудиторская организация не имеет права проверять секретные или закрытые счета и операции Центрального банка РФ,

на которые распространяется действие Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»¹. В этой связи в договоре об оказании аудиторских услуг предусматривается ответственность аудиторской организации за передачу полученной информации третьим лицам. Осуществлять проверку секретных или закрытых счетов и операций Центрального банка РФ может только Счетная палата РФ.

Аудиторская проверка не подменяет других форм финансового контроля за деятельностью Центрального банка РФ.

Внутренний аудит банка осуществляется службой главного аудитора Центрального банка РФ, который находится в непосредственном подчинении Председателя Центрального банка РФ. Национальный банковский совет вправе давать аудитору Центрального банка РФ рекомендации, затрагивающие вопросы финансовой проверки годовой отчетности и обязательные для выполнения подчиненными субъектами. Внутренний аудит проводится в форме регулярных документальных ревизий бухгалтерской и иной финансовой документации, контроля за деятельностью подразделений и учреждений Центрального банка РФ, надзора за соблюдением ими действующего законодательства (в том числе нормативных актов Центрального банка РФ).

Таким образом, перечень законодательно закрепленных за Центральным банком РФ полномочий, образующих его финансово-правовой статус, позволяет ему самостоятельно и независимо от иных органов государственной власти осуществлять денежно-кредитную политику Российской Федерации. Одновременно финансово-правовая компетенция Центрального банка РФ наделяет его статусом полноправного участника широкого круга финансовых правоотношений: финансово-контрольных, бюджетных, налоговых, кредитных, эмиссионных, валютных.

§ 3. Правовые основы государственного регулирования банковской деятельности

Одной из основных целей деятельности Центрального банка РФ является развитие и укрепление банковской системы РФ. В этой связи Центральный банк РФ приобретает публично-правовую обязанность содействовать развитию и стабилизации банковской системы, создавать необходимые условия для реализации права на осуществление банковской деятельно-

¹ СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.

сти. Право на осуществление банковской деятельности вытекает из конституционного права на осуществление предпринимательской и иной незапрещенной экономической деятельности (ст. 34 Конституции РФ).

Сущность государственного регулирования банковской деятельности определяется правовым статусом кредитных организаций и характером выполняемых ими банковских операций.

Правовой статус кредитных организаций имеет два взаимосвязанных элемента: *статус частного юридического лица*, осуществляющего гражданско-правовые сделки, направленные на извлечение прибыли, и *публичный статус субъекта финансового права*, участвующего в денежно-кредитном обороте государственных финансовых средств.

Характер банковских операций, осуществляемых кредитными организациями, свидетельствует о высокой степени финансовых рисков, которым подвергаются не только сами коммерческие банки, но и их клиенты, и, как следствие, возрастает риск финансовых операций на всем кредитном рынке. Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» установлен следующий перечень банковских операций:

привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);

размещение привлеченных денежных средств от своего имени и за свой счет;

открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;

осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;

инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;

купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;

привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;

выдача банковских гарантий;

осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).

Приведенный перечень показывает, что каждая из банковских операций подвергается различного рода финансовым рискам, а в совокупности банковская деятельность подвергается

значительным кризисным факторам. Работая с клиентами, кредитные организации могут оказывать влияние на их финансовое благополучие или на осуществление предпринимательской деятельности. Например, банки являются агентами валютного контроля, выполняют поручения государства по содействию в проведении налогового контроля, контролируют соблюдение порядка ведения кассовых операций, осуществляют меры по противодействию легализации (отмыванию) денег, полученных незаконным путем. Перечисленные правоотношения имеют публичную финансово-правовую природу, поскольку направлены не только на обеспечение частных интересов клиентов банков, но в первую очередь на обеспечение интересов государства как субъекта финансовой деятельности. Соблюдение коммерческими банками расчетно-платежной дисциплины выступает гарантией обеспечения финансового суверенитета государства. Следовательно, государство обязано охватить сферой своего воздействия банковскую деятельность.

В Российской Федерации органом банковского регулирования и банковского надзора является Центральный банк РФ. Его регулирующее воздействие на банковскую систему осуществляется различными способами: посредством принятия нормативных актов; посредством реализации норм федерального законодательства в банковской сфере; посредством управления имуществом Центрального банка РФ. Банковское регулирование и банковский надзор осуществляются в целях поддержания стабильности банковской системы, защиты интересов вкладчиков и кредиторов, Центральный банк РФ проверяет соблюдение кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Центрального банка РФ и установленных обязательных нормативов. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предписывает ему осуществлять надзор за деятельностью кредитных организаций непрерывно. Вместе с тем законодательством установлен принцип невмешательства со стороны Центрального банка РФ в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Оперативная деятельность кредитных организаций представляет собой систематическое осуществление банковских операций и сделок, носящих предпринимательский характер.

Для выполнения Центральным банком РФ своих целей и функций он наделен полномочиями определять правовой режим банковской информации, устанавливая обязательные для

кредитных организаций и банковских групп правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности, организации внутреннего контроля, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности, а также иной информации, предусмотренной федеральными законами.

Для осуществления своих функций банковского регулирования и банковского надзора Центральный банк РФ определяет порядок формирования и размер образуемых до налогообложения резервов (фондов) кредитных организаций для покрытия возможных потерь по ссудам, валютных, процентных и иных финансовых рисков, гарантирования возврата вкладов граждан в соответствии с федеральными законами.

Центральный банк РФ имеет право проводить проверки кредитных организаций (их филиалов), направлять им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применять санкции, предусмотренные законодательством.

В целях реализации контрольных и надзорных функций Центральный банк РФ осуществляет государственную регистрацию и лицензирование кредитных организаций.

Кредитные организации подлежат обязательной государственной регистрации, которая проводится по правилам, предусмотренным Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹, но с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Государственная регистрация кредитных организаций осуществляется на возмездной основе, поскольку с заявителя взимается государственная пошлина в размерах, установленных соответствующим федеральным законодательством. Сведения о кредитных организациях, прошедших государственную регистрацию, заносятся в Книгу государственной регистрации кредитных организаций, которую ведет Центральный банк РФ.

Государственная регистрация кредитной организации служит юридическим фактом для получения лицензии на осуществление банковских операций. Банковские операции могут осуществляться только на основании лицензии, выдаваемой Центральным банком РФ.

В лицензии на осуществление банковских операций указываются банковские операции, на осуществление которых дан-

¹ СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. I. Ст. 3431.

ная кредитная организация имеет право, а также валюта, в которой эти банковские операции могут осуществляться.

Осуществление юридическим лицом банковских операций без лицензии является правонарушением и влечет за собой взыскание с такого юридического лица всей суммы, полученной в результате осуществления данных операций, а также взыскание штрафа в двукратном размере этой суммы. Эти суммы направляются в федеральный бюджет. Взыскание производится в судебном порядке по иску прокурора, соответствующего федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на то федеральным законом, или Центрального банка РФ. Кроме применения штрафной санкции, Центральный банк РФ вправе предъявить в арбитражный суд иск о ликвидации юридического лица, осуществляющего без лицензии банковские операции. Граждане, незаконно осуществляющие банковские операции, несут гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность.

Для прохождения государственной регистрации и получения лицензии на осуществление банковских операций кредитная организация подает в Центральный банк РФ следующие документы:

заявление с ходатайством о государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций; в заявлении также указываются сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего исполнительного органа кредитной организации, по которому осуществляется связь с кредитной организацией;

учредительный договор (подлинник или нотариально удостоверенная копия), если его подписание предусмотрено федеральным законом;

устав (подлинник или нотариально удостоверенная копия);

бизнес-план, утвержденный собранием учредителей кредитной организации, протокол собрания учредителей, содержащий решения об утверждении устава кредитной организации, а также кандидатур для назначения на должности руководителя кредитной организации и главного бухгалтера кредитной организации;

документы об уплате государственной пошлины и лицензионного сбора;

копии документов о государственной регистрации учредителей — юридических лиц; аудиторские заключения о достоверности их финансовой отчетности, а также подтвержденные органами Федеральной налоговой службы РФ документы о вы-

полнении учредителями обязательств перед федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами за последние три года;

документы, подтверждающие источники происхождения средств, вносимых учредителями — физическими лицами в уставный капитал кредитной организации;

анкеты кандидатов на должности руководителя кредитной организации, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера кредитной организации, а также на должности руководителя, заместителей руководителя, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера филиала кредитной организации. Указанные анкеты заполняются этими кандидатами собственноручно и должны содержать сведения, установленные нормативными актами Центрального банка РФ, а также сведения о наличии у этих лиц высшего юридического или экономического образования (с представлением копии диплома или заменяющего его документа) и опыта руководства отделом или иным подразделением кредитной организации, связанной с осуществлением банковских операций, не менее одного года, а при отсутствии специального образования — опыта руководства таким подразделением не менее двух лет, а также сведения о наличии (отсутствии) судимости.

При представлении названных документов Центральный банк РФ принимает решение о государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций или об отказе в этом. Принятие соответствующего решения производится в срок, не превышающий шести месяцев с даты представления всех необходимых документов.

После принятия решения о выдаче лицензии кредитной организации на осуществление банковских операций Центральный банк РФ направляет ее учредителям требование о полной оплате уставного капитала. При предъявлении документов, подтверждающих оплату 100% объявленного уставного капитала кредитной организации, Центральный банк РФ в трехдневный срок выдает лицензию на осуществление банковских операций.

Неоплата или неполная оплата уставного капитала в установленный срок является основанием для обращения Центрального банка РФ в суд с требованием о ликвидации кредитной организации.

По общему правилу отказ в регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских опера-

ций не допускается. В целях защиты конкуренции на рынке банковских услуг Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» установлен закрытый (полный) перечень оснований, при наличии которых возможен отказ в государственной регистрации кредитной организации и выдаче ей лицензии на осуществление банковских операций. Таких оснований несколько.

Первое основание — несоответствие кандидатов, предлагаемых на должности руководителя кредитной организации, главного бухгалтера кредитной организации и его заместителей, квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами Центрального банка РФ. Под несоответствием кандидатов, предлагаемых на указанные должности, квалификационным требованиям понимаются:

отсутствие у них высшего юридического или экономического образования и опыта руководства отделом, иным подразделением кредитной организации, деятельность которых связана с осуществлением банковских операций, либо отсутствие двухлетнего опыта руководства таким отделом, подразделением;

наличие судимости за совершение преступлений в сфере экономики;

совершение в течение одного года, предшествовавшего дню подачи в Центральный банк РФ документов для государственной регистрации кредитной организации, административного правонарушения в области торговли и финансов, установленного вступившим в законную силу постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

наличие в течение двух лет, предшествовавших дню подачи в Центральный банк РФ документов для государственной регистрации кредитной организации, фактов расторжения с указанными лицами трудового договора (контракта) по инициативе администрации по основаниям, предусмотренным п. 7 ст. 81 ТрК РФ;

предъявление в течение трех лет, предшествовавших дню подачи в Центральный банк РФ документов для государственной регистрации кредитной организации, к кредитной организации, в которой каждый из указанных кандидатов находился на должности руководителя кредитной организации, требования о замене его в качестве руководителя кредитной организации в порядке, предусмотренном Федеральным зако-

ном «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

несоответствие деловой репутации указанных кандидатов требованиям, установленным федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами Центрального банка РФ;

наличие иных оснований, установленных федеральными законами.

Второе основание — неудовлетворительное финансовое положение учредителей кредитной организации или неисполнение ими своих обязательств перед федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами за последние три года.

Третье основание — несоответствие документов, поданных в Центральный банк РФ для государственной регистрации кредитной организации и получения лицензии на осуществление банковских операций, требованиям федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных актов Центрального банка РФ.

Четвертое основание — несоответствие деловой репутации кандидатов на должности членов совета директоров (наблюдательного совета) квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами Центрального банка РФ, наличие у них судимости за совершение преступления в сфере экономики.

Определенными особенностями обладают процедуры государственной регистрации кредитных организаций с иностранными инвестициями и филиалов иностранных банков, а также процедура выдачи таким финансовым структурам лицензий на осуществление банковских операций.

Специфика финансово-правового статуса кредитных организаций с иностранными инвестициями и филиалов иностранных банков заключается в характере, субъектном составе и валюте (как правило, иностранной) банковских операций. Поэтому российским законодательством предусмотрены повышенные требования к финансово-кредитным организациям, желающим осуществлять банковскую деятельность на территории РФ.

Кроме документов, предусмотренных для государственной регистрации и лицензирования российских кредитных организаций, кредитные организации с иностранными инвестициями и филиалы иностранных банков дополнительно представляют

надлежащим образом оформленные документы, перечень которых зависит от правового статуса лица.

Иностранное юридическое лицо представляет:

решение о его участии в создании кредитной организации на территории РФ или об открытии филиала банка;

документ, подтверждающий регистрацию юридического лица, и балансы за три предыдущих года, подтвержденные аудиторским заключением;

письменное согласие соответствующего контрольного органа страны его местопребывания на участие в создании кредитной организации на территории РФ или на открытие филиала банка в тех случаях, когда такое разрешение требуется по законодательству страны его местопребывания.

Иностранное физическое лицо представляет подтверждение своей платежеспособности, выданное первоклассным (согласно международной практике) иностранным банком.

Правовое регулирование деятельности иностранных кредитных организаций сопровождается установлением ряда ограничений или запретов. Например, иностранная кредитная организация обязана получить предварительное разрешение Центрального банка РФ на увеличение своего уставного капитала за счет средств нерезидентов, на отчуждение (в том числе продажу) своих акций (долей) в пользу нерезидентов, а участники кредитной организации — резиденты — на отчуждение принадлежащих им акций (долей) кредитной организации в пользу нерезидентов. Указанные сделки по отчуждению акций (долей) нерезидентам, совершенные без разрешения Центрального банка РФ, являются недействительными.

Центральный банк РФ вправе по согласованию с Правительством РФ устанавливать для кредитных организаций с иностранными инвестициями и филиалов иностранных банков ограничения на осуществление банковских операций, если в соответствующих иностранных государствах в отношении банков с российскими инвестициями и филиалов российских банков применяются ограничения в их создании и деятельности.

Центральный банк РФ имеет право устанавливать дополнительные требования к кредитным организациям с иностранными инвестициями и филиалам иностранных банков относительно обязательных нормативов, порядка представления отчетности, утверждения состава руководства и перечня осуществляемых банковских операций, а также относительно минимального размера уставного капитала вновь регистрируемых кредитных организаций с иностранными инвестициями и

минимального размера капитала вновь регистрируемых филиалов иностранных банков.

Срок действия лицензии на осуществление банковских операций законодательством не ограничен, однако при наличии определенных обстоятельств действие лицензии может быть приостановлено либо лицензия вообще может быть отозвана. Процедура отзыва лицензии может быть инициативной и императивной. В первом случае Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» предусмотрены обстоятельства, при наличии которых Центральный банк РФ *может* принять решение об отзыве у кредитной организации лицензии, во втором случае предусмотрены обстоятельства, при наличии которых Центральный банк РФ *обязан* начать процедуру отзыва лицензии.

Основаниями для принятия Центральным банком РФ решения об отзыве лицензии могут послужить следующие обстоятельства:

установление недостоверности сведений, на основании которых выдана лицензия на осуществление банковской деятельности;

задержка начала осуществления банковских операций, предусмотренных этой лицензией, более чем на один год со дня ее выдачи;

установление фактов существенной недостоверности отчетных данных;

задержка более чем на **15** дней представления ежемесячной отчетности (отчетной документации);

осуществление, в том числе однократное, банковских операций, не предусмотренных указанной лицензией;

неисполнение федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Центрального банка РФ, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также неоднократное нарушение в течение одного года требований, предусмотренных Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹;

неоднократное в течение одного года виновное неисполнение содержащихся в исполнительных документах судов, арбитра

¹ СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. I. Ст. 3418.

ражных судов требований о взыскании денежных средств со счетов (вкладов) клиентов кредитной организации при наличии денежных средств на счетах (во вкладах) указанных лиц;

наличие ходатайства временной администрации, если к моменту окончания срока деятельности указанной администрации, установленного Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», имеются основания для ее назначения;

неоднократное непредставление в установленный срок кредитной организацией в Центральный банк РФ обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях.

Императивное требование, обращенное к Центральному банку РФ, об отзыве лицензии на осуществление банковских операций предусмотрено в случаях:

понижения достаточности капитала кредитной организации ниже 2%;

понижения размера собственных средств (капитала) кредитной организации ниже минимального значения уставного капитала, установленного Центральным банком РФ на дату государственной регистрации кредитной организации;

неисполнения кредитной организацией в срок, установленный Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», требований Центрального банка РФ о приведении в соответствие величины уставного капитала и размера собственных средств (капитала);

неспособности кредитной организации удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей в течение одного месяца с наступления даты их удовлетворения и (или) исполнения. При этом указанные требования в совокупности должны составлять не менее 1000-кратного размера МРОТ, установленного федеральным законом.

Отзыв лицензии на осуществление банковских операций по другим основаниям не допускается.

Решение Центрального банка РФ об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций публикуется в «Вестнике Банка России», но вступает в силу со дня его принятия. Подобное решение может быть обжаловано кредитной организацией в течение 30 дней со дня публикации соответствующего сообщения. Банковским законодательством установлен принцип презумпции правомерности нормативных

актов Центрального банка РФ, согласно которому обжалование решения банка, а также применение мер по обеспечению исков в отношении кредитной организации не приостанавливают действия решения Центрального банка РФ.

В целях защиты интересов вкладчиков и кредиторов Центральный банк РФ вправе назначить в кредитную организацию, у которой отозвана лицензия на осуществление банковских операций, уполномоченного представителя Центрального банка РФ. После отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций кредитная организация должна быть ликвидирована.

Осуществление Центральным банком РФ функций банковского регулирования и банковского надзора предполагает наличие в его компетенции права на применение мер государственного принуждения к нарушителям финансовой дисциплины. Однако, учитывая самостоятельность кредитных организаций в осуществлении банковских операций и принцип невмешательства Центрального банка РФ в их оперативную деятельность, Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает следующий строго определенный перечень обстоятельств, наличие которых может стать основанием для применения к кредитной организации мер принуждения:

нарушение кредитной организацией федеральных законов или издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Центрального банка РФ;

непредставление Центральному банку РФ информации, предоставление неполной или недостоверной информации;

неисполнение в установленный срок предписаний Центрального банка РФ об устранении 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).

Меры государственного принуждения, применяемые Центральным банком РФ в порядке банковского надзора, установлены ст. 74 указанного выше Федерального закона. К числу таких средств реагирования относятся финансовые санкции и организационные запреты.

В случаях нарушения кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Центрального банка РФ, непредставления информации, представления неполной или недостоверной инфор-

мации Центральный банк РФ 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.

В случае неисполнения в установленный срок предписаний Центрального банка РФ об устранении 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), Центральный банк РФ вправе:

взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1% размера оплаченного уставного капитала, но не более 1% минимального размера уставного капитала;

потребовать от кредитной организации: осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов; замены руководителей кредитной организации; осуществления реорганизации кредитной организации;

изменить на срок до шести месяцев установленные для кредитной организации обязательные нормативы;

вести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией, на срок до одного года, а также на открытие ею филиалов на срок до одного года;

назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев;

вести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитной организации, предусмотренные Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»;

предложить учредителям (участникам) кредитной организации, которые самостоятельно или в силу существующего между ними соглашения, либо участия в капитале друг друга, либо иных способов прямого или косвенного взаимодействия имеют возможность оказывать влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов.

Банковским законодательством установлен срок давности привлечения кредитной организации к ответственности. Кредитная организация не может быть привлечена Центральным банком РФ к ответственности, если со дня совершения правонарушения прошло пять лет.

Срок давности привлечения к ответственности следует отличать от процессуального срока исковой давности, предоставленного законодательством Центральному банку РФ для обращения в суд с иском о взыскании с кредитной организации штрафов или применении иных санкций. Срок давности обращения в суд составляет шесть месяцев со дня составления акта об обнаружении правонарушения.

Обеспечивая устойчивость банковской системы, а также защиту вкладчиков кредитных организаций, Центральный банк РФ осуществляет *пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор*. Данный вид банковского регулирования и банковского надзора направлен на снижение риска банковских операций посредством установления специальных финансово-правовых средств.

В целях обеспечения устойчивости кредитных организаций Центральным банком РФ устанавливаются *обязательные нормативы — финансово-правовые требования публичного характера, регулирующие отношения по поводу банковских рисков и направленные на поддержание кредитной организацией определенных показателей финансово-кредитной деятельности*.

В целях обеспечения устойчивости кредитных организаций Центральный банк РФ может устанавливать следующие обязательные нормативы:

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;

предельный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации;

максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков;

максимальный размер крупных кредитных рисков;

нормативы ликвидности кредитной организации;

нормативы достаточности собственных средств (капитала);

размеры валютного, процентного и иных финансовых рисков;

минимальный размер резервов, создаваемых под риски;

нормативы использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц;

максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией (банковской группой) своим участникам (акционерам).

В современном российском банковском законодательстве обязательные нормативы носят характер правовых ограничений, влекущих сужение имущественных прав кредитных организаций. Однако наличие подобных ограничений согласуется с нормами Конституции РФ, гарантирующими свободу предпринимательской деятельности и возможность ее ограничения только в целях защиты прав и законных интересов других лиц. Устанавливаемые Центральным банком РФ обязательные нормативы в большей степени направлены на защиту прав и интересов вкладчиков кредитных организаций.

Глава 24. Государственный и муниципальный кредит

§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита

Финансовая деятельность государства необходима для материального обеспечения государственных мероприятий. Однако между потребностями государства в финансовых ресурсах и их реальным поступлением в государственную казну возникают определенные противоречия. Особую актуальность поиск дополнительных денежных средств приобретает в условиях дефицита бюджета. Одним из основных инструментов, регулирующих баланс доходов и расходов государства, выступает государственный (муниципальный) кредит. По значимости для финансового равновесия государственной казны кредит можно сравнить с налогами.

В некоторых ситуациях органы государственной или муниципальной власти нуждаются в дополнительных денежных средствах для финансирования инвестиционных или капиталоемких социально-экономических программ, а также для сглаживания колебаний при поступлении налоговых платежей или для погашения ранее размещенных займов.

Необходимость разрешать возникающий финансовый дисбаланс и обуславливает использование государством временно свободных денежных средств. В качестве потенциально значимого источника мобилизации дополнительных доходов государственных и муниципальных бюджетов выступают кредитные ресурсы, привлеченные из внешних или внутренних источников. По оценкам экспертов, в России величина денежных сбережений населения составляет достаточно большую сумму, основная часть которой находится в налично-денежной форме на руках у населения. В целях повышения эффективности финансовой деятельности государства эти деньги необходимо привлечь в национальную экономику. Следовательно, государственный кредит является важнейшим инструментом финансово-правовой политики.

Кредит можно рассматривать в двух аспектах: экономическом и правовом.

Как экономическая категория кредит является важнейшим элементом финансов и представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих по поводу получения государством или размещения государством денежных средств, а также отношений, связанных с предоставлением государственных гарантий.

Государственный кредит представляет одну из форм кредитных отношений в экономике, опосредующих движение ссудного капитала. Объектом государственного кредита является процесс передачи в ссуду временно свободных денежных средств.

Финансовые отношения, складывающиеся в сфере кредитной деятельности государства, объективно требуют универсального регулятора, которым является право. Общественные отношения, связанные с движением кредитных ресурсов, затрагивают интересы не только государства, но и частных субъектов, являющихся контрагентами органов публичной власти. Специфика отношений государственного кредита обуславливает, как правило, наличие императивных, государственно-властных методов регулирования, однако допускаются и диспозитивные подходы. Поэтому правовые нормы, регулирующие государственные кредитные отношения, содержатся в различных отраслях права и образуют комплексный правовой институт.

Государственный кредит имеет конституционные основы. Важное значение для правового регулирования кредитных отношений имеют положения п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, относящего кредитное регулирование к исключительной компетенции Российской Федерации; ч. 4 ст. 75, согласно которой

государственные займы выпускаются на основе федерального закона и размещаются на добровольной основе; ч. 3 ст. 104 предусматривает обязательное наличие заключения Правительства РФ по законопроектам о выпуске государственных займов и об изменении финансовых обязательств государства. Особую значимость в кредитной деятельности государства имеет положение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусматривающее возможность ограничения федеральным законом прав (в том числе и имущественных) человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Основываясь на указанной норме, Конституционный Суд РФ в определении от 15 декабря 2000 г. № 251-0 указал, что реализация прав и законных интересов отдельных граждан (групп граждан) не должна оказывать чрезмерно негативное влияние на обеспечение бюджетными средствами прав и интересов всех. Это особенно актуально в условиях недостаточности бюджетных средств для решения многих социальных проблем. Следовательно, именно в рамках законодательства и только в форме федерального закона может быть найден баланс между правами и законными интересами лиц, состоящих в имущественных отношениях с государством в качестве кредиторов, и всех иных лиц.

Значительная часть отношений по поводу государственного и муниципального кредита урегулирована нормами БК РФ, гл. 14 которого определяет сущность и формы государственного долга, способы управления государственным долгом и порядок его обслуживания, предельно допустимый объем, порядок предоставления государственных гарантий; гл. 15 регулирует отношения в сфере государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, а также отношения по поводу долга иностранных государств перед Российской Федерацией.

Нормы, регулирующие отношения в сфере государственного кредита, содержатся в ежегодно принимаемых законах о федеральном бюджете на текущий финансовый год. Так, законом о бюджете определяются конкретные цели, на которые в текущем финансовом году могут предоставляться государственные кредиты, порядок и лимиты предоставления государственных кредитов, а также ограничения по субъектам использования бюджетных денежных средств. По окончании финансового года к отчету об исполнении бюджета обязательно прилагается отчет о

предоставлении и погашении бюджетных кредитов. Федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год устанавливается верхний предел размера государственного внутреннего долга.

Вопросы налогообложения операций с государственными ценными бумагами отражены в НК РФ.

Относительно государственного кредита применимы и нормы § 1 гл. 42 ГК РФ, регулирующие договор займа.

Детальное правовое регулирование государственных заимствований осуществляется на основе федеральных законов от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹ и от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»². Положения последнего Закона в части регулирования эмиссии ценных бумаг субъектов РФ (абз. 5 ч. 2 ст. 6; ст. 9; ч. 1 ст. 10) были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В определении от 15 января 2008 г. № 192-0-0³ Конституционный Суд РФ не выявил несоответствие названных норм Конституции РФ.

Отношения в сфере государственного кредита регулируются и подзаконными нормативными правовыми актами, принимаемыми Президентом РФ, Правительством РФ и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. В частности, в сфере правового регулирования внешнего долга РФ важное значение имеют постановление Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 931 «Об урегулировании коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими кредиторами»⁴ и постановление Правительства РФ от 23 июня 2000 г. № 478 «Об урегулировании задолженности

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

³ См.: Определение об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности отдельных положений ст. 6, 9 и 10 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» и ст. 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. II. Ст. 49.

бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов»¹.

В сфере правового регулирования государственной кредитной деятельности особое место занимают концепции — программные документы, устанавливающие ориентиры государственного влияния на определенные отношения. Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 утверждена Концепция национальной безопасности РФ, которая к числу угроз национальной безопасности государства относит рост внешнего и внутреннего государственного долга². В развитие названного документа была разработана Концепция внешней политики РФ, поставившая целью «привести обслуживание российского внешнего долга в соответствие с реальными возможностями страны, добиваться максимального возврата средств в счет кредитов иностранным государствам»³. Концепция развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации в качестве основной задачи государства по определению объемов и сроков заимствований на рынке ценных бумаг определяет «расширение практики заимствований на рынке ценных бумаг для покрытия дефицита федерального бюджета в части финансирования целевых долгосрочных программ и обслуживания накопленного государственного долга»⁴.

В систему подзаконного нормативного правового регулирования отношений в сфере государственного кредита входят акты федеральных органов исполнительной власти. В частности, Минфином России изданы приказы от 26 июля 2005 г. № 197 «Об эмиссии облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом», от 20 декабря 2007 г. № 140н «Об утверждении порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации»⁵; Центральным банком РФ принято Положение от 29 марта 2006 г. № 284-П о порядке эмиссии облигаций Банка России⁶.

Отношения по поводу государственного кредита, складывающиеся в процессе финансовой деятельности субъектов РФ,

¹ СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 2976.

² СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

³ Российская газета. 2000. 11 июля.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3356.

⁵ БНА. 2008. № 6.

⁶ Вестник Банка России. 2006. № 21.

регулируются не только федеральным законодательством, но и нормативными правовыми актами соответствующего региона¹.

Вопросы государственной кредитной деятельности имеют нормативное закрепление в нормах международного права. В частности, действуют соглашения между Российской Федерацией и государствами — участниками Содружества Независимых Государств об урегулировании вопросов правопреемства в отношении внешнего государственного долга и активов бывшего Союза ССР².

Основное место в регулировании отношений государственного кредита занимают нормы финансового права. Финансово-правовое регулирование отношений в области государственного кредита находится в постоянном движении, обусловленном сложностью и политической обостренностью процессов заимствования денежных средств для публичных потребностей, а также временным предоставлением государственных средств иным лицам. Основная задача механизма финансово-правового регулирования кредитных отношений заключается в создании оптимального правового режима отношений с участием государства по поводу использования временно свободных денежных средств.

Таким образом, *государственный кредит как правовая категория представляет совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу получения государством или размещения государством денежных средств, а также отношения по предоставлению государственных гарантий.*

В юридическом аспекте государственный кредит выступает самостоятельным элементом финансовой компетенции государства. Он осуществляется за счет привлеченных и собственных денежных средств на свой риск, средства размещаются на законодательно определенных условиях.

¹ Подробнее о кредитной деятельности субъектов РФ см.: Смирнова Ю. Л. Финансово-правовой статус субъектов РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

² См.: Постановление Правительства РФ от 9 октября 1995 г. № 992 «Об утверждении соглашений между Российской Федерацией и государствами — участниками Содружества Независимых Государств об урегулировании вопросов правопреемства в отношении внешнего государственного долга и активов бывшего Союза ССР» // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3991.

§ 2. Принципы государственного кредита

Участие государства в кредитной деятельности предполагает унификацию основных правил осуществления этой части финансовой компетенции, формирование определенных *принципов*. Принципы государственного кредита обеспечивают реализацию двух целей: сочетание публичных и частных интересов всех субъектов деятельности в сфере государственного кредитования; повышение эффективности кредитных отношений с участием государства.

Государственный кредит основывается на принципах добровольности, возмездности, целевой направленности государственных кредитных средств, обеспеченности, срочности и возвратности.

Принцип добровольности государственного кредита имеет конституционную природу, поскольку в силу ч. 4 ст. 75 Конституции РФ государственные займы размещаются на добровольной основе. Добровольность в отношениях, связанных с государственным кредитом, проявляется в двух аспектах. Во-первых, частный субъект добровольно принимает решение о вступлении в кредитные отношения с государством. Другими словами, потенциальный контрагент публичной власти вправе предоставлять государству свои временно свободные денежные средства или расходовать их по другим направлениям. Во-вторых, добровольность в рассматриваемых отношениях проявляется в конституционном запрете на принуждение субъектов к заключению договора займа по временному использованию свободных денежных средств государства. Так, БК РФ установлено, что инициатива вступления в межбюджетные кредитные правоотношения может исходить только от субъектов РФ в лице их исполнительных органов (п. 3 ст. 104, п. 1 ст. 137).

Принцип добровольности проявляется и в процессе управления государственным долгом. Например, постановлением Правительства РФ от 20 июля 1998 г. № 843 «О мерах по стабилизации ситуации на рынках государственных долговых обязательств Российской Федерации» Министерству финансов РФ совместно с Центральным банком РФ поручено осуществить на основе принципа добровольности все необходимые мероприятия по досрочному погашению государственных бескупонных облигаций¹; в постановлении Правительства РФ от 21 июля 2004 г. № 366 «О проведении в 2004—2010 годах реструктуриза-

¹ СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3873.

ции денежных обязательств перед Российской Федерацией, принимаемых на себя субъектами Российской Федерации»¹ закреплено, что переоформление в обязательства субъектов РФ денежных обязательств муниципальных образований и юридических лиц осуществляется на добровольной основе; приказом Минфина России от 10 января 2006 г. № 1н «Об утверждении Положения об обслуживании государственных сберегательных облигаций»² установлено, что выкуп и обмен государственных сберегательных облигаций осуществляются на добровольной основе.

Соблюдение принципа добровольности свидетельствует об уважении государством интересов иных публичных и частных субъектов, является обязательным условием функционирования государственного кредита.

Гарантией добровольности кредитных отношений с участием государства служит *принцип возмездности*, означающий уплату вознаграждения за пользование ссудным капиталом. Возмездность в отношениях по государственному кредиту выражается, как правило, в начислении процентов к основному долгу, которые, как и сумма погашения, вносятся в федеральный бюджет или бюджет соответствующего субъекта РФ³. Однако наличие подобного юридического признака не означает присутствия элемента гражданско-правового регулирования в государственном кредитовании, поскольку определение платности пользования кредитом, конкретного размера начисляемых процентов является исключительной компетенцией Российской Федерации или субъекта РФ, предоставляющего кредитные ресурсы.

Кроме выплаты доходов по фиксированно установленной процентной ставке в российской практике осуществления государственной кредитной деятельности используется плавающая процентная ставка, а также реализация долговых обязательств со скидкой (дисконтом) против их номинальной цены.

На размер процентной ставки существенное влияние оказывают несколько условий: ставка рефинансирования Центрального банка РФ, а также срок, на который предоставляется кредит. Развитие рыночных отношений привносит в кредитную деятельность государства элемент саморегуляции, что обуслов-

¹ СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3180.

² БНА. 2006. № 9.

³ См., например, ст. 16 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».

ливают большую зависимость размера процентной ставки от спроса и предложения денежных средств на кредитном рынке.

Привлечение государством временно свободных денежных средств на условиях возмездности выражается не только в получении кредитором прямой выгоды в виде доходности государственных ценных бумаг, но и в предоставлении участникам фондового рынка дополнительной выгоды в виде льготного налогообложения доходов и операций по государственным ценным бумагам.

Принцип целевой направленности государственных кредитных средств закреплен БК РФ и означает право стороны, предоставляющей во временное пользование свои денежные средства, оговаривать цели их размещения.

Например, органы государственной власти субъектов РФ имеют право привлекать из федерального бюджета кредиты для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, а также для финансирования расходов региональных бюджетов по погашению возникших долговых обязательств¹. Средства федерального бюджета в качестве бюджетного кредита субъекту РФ выдаются на финансирование кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнения бюджета субъекта РФ².

Целевую направленность имеют и бюджетные кредиты, предоставляемые юридическим лицам, в том числе иностранным. Цели, на которые может быть предоставлен государственный кредит, обязательно указываются при утверждении бюджета на очередной финансовый год.

При оформлении правоотношений по государственному кредитованию могут предусматриваться меры контроля (дополнительно к установленным бюджетным законодательством), обеспечивающие целевое использование выделенных денежных средств. Нецелевое использование государственных кредитных

¹ См. ст. 93² БК РФ; Закон г. Москвы от 14 ноября 2007 г. № 43 «О государственном долге города Москвы»; Закон Тюменской области от 26 сентября 2006 г. № 494 «О государственном долге Тюменской области».

² Например, в 2008 г. Правительство РФ было наделено правом предоставлять бюджетные кредиты бюджетам субъектов РФ на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении региональных бюджетов, а также на осуществление мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий (см. ст. 16 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»).

средств образует состав финансового правонарушения и влечет применение мер ответственности в соответствии с БК РФ.

Целевую направленность имеют и правоотношения, в которых государство выступает в качестве заемщика. Так, ст. 13 Соглашения об учреждении Европейского банка реконструкции и развития (Париж, 29 мая 1990 г.) устанавливает, в частности, что «Банк принимает необходимые меры для того, чтобы средства от какого-либо займа, предоставленного или гарантированного Банком... использовались только в целях, для которых Банк предоставил указанный займ»¹.

Принцип обеспеченности означает предоставление заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату государственного кредита. По различным причинам должнику не всегда удастся выполнить финансовые обязательства перед государством, а некоторые субъекты сознательно уклоняются от погашения государственного кредита. Поэтому государство вынуждено гарантировать возврат выданных кредитов посредством применения к имуществу должника мер, установленных п. 3 ст. 93² БК РФ.

Бюджетный кодекс РФ содержит следующий закрытый перечень способов обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита: банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества, в том числе в виде ценных бумаг или паев. БК РФ устанавливает два обязательных требования к имуществу, представляемому для обеспечения государственного кредита: размер обеспечения должен полностью (на 100%) покрывать сумму государственного кредита; обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

При неспособности заемщика обеспечить исполнение обязательств по государственному кредиту названными способами бюджетное законодательство исключает возможность предоставления кредита за счет публичных денежных средств.

Принятие в обеспечение имущества низкой ликвидности является нарушением бюджетного законодательства и основанием для привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших выдачу бюджетных кредитов с нарушением установленного порядка.

Принцип обеспеченности кредитов проявляется не только в тех правоотношениях, где государство выступает в качестве

¹ Международное публичное право: Сб. документов / Сост. К. А. Беляшев, А. Г. Ходаков: В 2 т. Т. 1. М., 1996. С. 337.

кредитора, но и когда государство вынуждено осуществлять внешние заимствования. Так, в ст. 14 уже цитированного Соглашения об учреждении Европейского банка реконструкции и развития в качестве основного условия предоставления займов и гарантий названа максимальная безопасность вложений Банка посредством предоставления поручительства в отношении возврата суммы займа.

Принцип срочности означает предоставление или привлечение кредита на определенное время, по истечении которого он должен быть возвращен. Срок по договору государственного кредита может быть определен действующим законодательством, кредитным или иным договором. Например, в соответствии с БК РФ долговые обязательства Правительства РФ могут предоставляться на срок от одного года до 30 лет.

Принцип возвратности государственного кредита означает возвращение выданной денежной суммы кредитору. Возврат кредита может осуществляться двумя способами:

вся сумма кредита возвращается по истечении срока разовым платежом;

в соответствии с договором государственного кредита допускается возврат денежных средств частями. Важно отметить, что в этом случае проценты за пользование кредитом начисляются только на оставшуюся (невозвращенную) часть.

Принцип возвратности относится не только к действиям должника. Уполномоченные государственные органы, представляющие государство в кредитных правоотношениях, обязаны принять все предусмотренные законодательством меры по взысканию задолженности. Для реализации этой обязанности уполномоченный государственный орган вправе обратиться в суд в порядке искового производства или в арбитражный суд с заявлением о принуждении к исполнению денежного обязательства перед государством либо о возбуждении производства по делу о несостоятельности (банкротстве) в отношении должника, имеющего непогашенную задолженность.

Финансовым законодательством предусмотрено несколько гарантий возврата временно выданных государственных денежных средств. В частности, согласно ст. 93² БК РФ бюджетные кредиты могут предоставляться юридическому лицу только при отсутствии просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе. Обязательным условием предоставления государственного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя кредита. Предварительный финансовый

контроль может быть осуществлен финансовым органом соответствующего территориального уровня либо по его поручению иным уполномоченным органом.

Гарантией своевременного возврата полученных бюджетных кредитов являются положения ст. 93³ и 93⁴ БК РФ. Защита финансовых прав федерального бюджета обеспечивается п. 1 ст. 93³ и п. 2 ст. 93⁴ БК РФ, согласно которым в случае, если предоставленные из федерального бюджета бюджетные кредиты субъектам РФ не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается в порядке, установленном Министерством финансов РФ, за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

При нарушении сроков возврата и (или) использовании не по целевому назначению средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам, а также при нарушении сроков исполнения обязательств по предоставленным Российской Федерации государственным (муниципальным) гарантиям и поручительствам суммы средств, подлежащие перечислению (взысканию) в федеральный бюджет:

удерживаются за счет доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;

взыскиваются путем обращения взыскания на средства, предусмотренные для перечисления в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты (за исключением субвенций бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам).

Правила и условия применения к субъектам РФ и муниципальным образованиям названных мер принуждения за нарушение сроков возврата и (или) использование не по целевому назначению средств, предоставленных должникам из федерального бюджета на возвратной основе, а также за нарушение сроков исполнения обязательств по государственным (муниципальным) гарантиям и поручительствам установлены приказом Минфина России от 26 декабря 2007 г. № 152н «Об утверждении порядка удержания средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет»¹.

¹ Российская газета. 2008. 20 февр.

Защита финансовых прав региональных бюджетов в кредитных отношениях обеспечивается п. 2 ст. 93¹ БК РФ, согласно которой в случае, если предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта РФ бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта РФ, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местный бюджет. Требования к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, предоставленных из региональных и местных бюджетов, установлены приказом Минфина России от 12 ноября 2007 г. № 104н «Об утверждении общих требований к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных районов»¹.

§ 3. Государственный долг. Управление государственным долгом

В результате привлечения государством заемных денежных средств образуется государственный долг.

Государственным долгом РФ являются долговые обязательства России перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией. В России действует единая система учета и регистрации государственных заимствований в долговой книге, которую ведет Минфин России².

Государственный долг необходимо отличать от субфедерального долга, которым является *государственный долг субъекта РФ, представляющий собой совокупность долговых обязательств соответствующего региона.*

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ, если указанные обязательст-

¹ Российская газета. 2007. 22 дек.

² Требования по структуре долговой книги, а также по порядку ее ведения и хранения определены «Порядком ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации», утв. приказом Министерства финансов РФ от 20 декабря 2007 г. № 140н (БНА. 2008. № 6).

ва не были гарантированы Российской Федерацией. В свою очередь, субъекты РФ не отвечают по долговым обязательствам Российской Федерации, а также по субфедеральным долгам друг друга, если указанные обязательства не были ими гарантированы.

Государственный долг является прямым следствием кредитной политики государства, и его состав зависит от форм государственного кредита, используемых для привлечения временно свободных денежных средств в распоряжение публичной власти. В этой связи ст. 98 БК РФ обоснованно включает в объем государственного долга Российской Федерации только суммы основного долга по кредитам, номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам и объем обязательств по выданным Россией гарантиям. Не образует состава государственного долга выплата процентов и непроцентных доходов по государственным заимствованиям, поскольку согласно ст. 69 БК РФ они являются самостоятельной формой расходов федерального бюджета. Следовательно, состав государственного долга образуют не все долговые обязательства Российской Федерации, а только те из них, которые стали объектами правоотношений по государственному кредиту.

Гарантом платежеспособности государства по своим кредитным обязательствам выступает государственная казна, за счет имущества которой полностью и без условий обеспечивается государственный долг. Государственный долг субъекта РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта РФ имуществом, составляющим казну субъекта РФ.

Несмотря на то что кредитные отношения государства обеспечиваются его казной, погашение долговых обязательств и их обслуживание осуществляются за счет доходов федерального бюджета. БК РФ предписывает федеральным органам государственной власти использовать все полномочия по формированию доходов федерального бюджета в целях погашения долговых обязательств и обслуживания государственного долга Российской Федерации.

Государственный долг *классифицируется* по нескольким основаниям.

В зависимости от *срока погашения* государственных долговых обязательств государственный долг подразделяется на:

капитальный — представляющий собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам;

текущий — представляющий собой сумму расходов государства по всем долговым обязательствам, срок погашения которых уже наступил.

В зависимости от *срока привлечения* государственные долговые обязательства подразделяются на:

краткосрочные — привлекаемые на срок до одного года;

среднесрочные — привлекаемые на срок от одного года до пяти лет;

долгосрочные — привлекаемые на срок от 5 до 30 лет.

Долговые обязательства России не могут превышать срока действия в 30 лет.

В зависимости от *валюты обязательств* государственный долг подразделяется на:

внутренний — выраженный в валюте РФ, т. е. в рублях. В объем государственного внутреннего долга включаются основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации; объем основного долга по кредитам, полученным Российской Федерацией; объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней; объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией;

внешний — выраженный в иностранной валюте. В объем государственного внешнего долга включаются объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, а также объем основного долга по полученным Российской Федерацией кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

В некоторых случаях дополнительным критерием по разграничению государственного долга на внешний и внутренний может служить *субъектный состав*. Предоставление кредитных средств государству резидентами свидетельствует об образовании внутреннего долга; заимствование денежных средств у нерезидентов ведет к образованию внешнего долга.

Современная кредитная деятельность России указывает на усилившееся взаимодействие внешнего и внутреннего долга. Так, часть внутреннего долга по государственным краткосрочным облигациям была трансформирована в краткосрочный внешний долг, в то время как для погашения внешнего долга эмитируются новые государственные ценные бумаги, размещаемые на внутреннем фондовом рынке.

Являясь следствием кредитной деятельности государства, имеющей юридическую форму, государственный долг может существовать только в определенных *формах*, выработанных экономической практикой и зафиксированных законодательством.

Следовательно, форма государственного долга — это юридически оформленные экономические отношения, образующие долговые обязательства Российской Федерации.

Согласно ст. 98 БК РФ структура государственного долга Российской Федерации представляет собой группировку долговых обязательств Российской Федерации по видам долговых обязательств.

Долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в виде обязательств по:

1) кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;

3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ;

4) государственным гарантиям Российской Федерации;

5) иным долговыми обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

Государственный долг представляет собой комплексное экономико-правовое образование, особый механизм финансовых отношений, требующий регулирования системой различных методов.

Управление государственным долгом — это совокупность финансовых операций государства по обеспечению единства планирования и учета всех операций по привлечению, погашению и обслуживанию внешних и внутренних государственных заимствований, а также относительно предоставления государственных гарантий.

Управление государственным внутренним и внешним долгом относится к компетенции Правительства РФ.

Непосредственно функции по управлению государственным долгом осуществляет Министерство финансов РФ, основными задачами которого является разработка программ государственных заимствований и их реализация от имени Российской Федерации, а также управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации. В соответствии с возложенными на него задачами Минфин России совместно с Центральным банком РФ проводит операции по обслуживанию государственного долга, осуществляет необходимые меры по совершенствованию его структуры и оптимизации расходов по его обслуживанию.

Управление государственным долгом отнесено федеральным законодательством и к обязанностям Центрального банка РФ, который консультирует Минфин России по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга с учетом их воздействия на состояние банковской системы России и приоритетов единой денежно-кредитной политики. Операции по обслуживанию государственного долга Центральный банк РФ осуществляет без взимания комиссионного вознаграждения.

Основными *методами* регулирования государственного долга являются: реструктуризация, конверсия, новация, пролонгация и уступка права требования.

Реструктуризация означает основанное на соглашении сторон прекращение долговых обязательств, составляющих государственный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения. В процессе реструктуризации может быть осуществлено частичное списание суммы основного долга.

В условиях долгового кризиса реструктуризация задолженности становится одним из первичных механизмов управления государственным долгом, поскольку предоставляет должнику возможность отсрочки выплаты долга, изменения графика погашения или обслуживания эмитированных ценных бумаг. Промежуточным итогом реструктуризации является предоставление должнику льготного периода, в течение которого выплачиваются только проценты по долговым обязательствам. Предоставление льготного периода выгодно не только должнику, но и кредитору, поскольку за это время заемщик может мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы для поднятия внутренней экономики и создания тем самым благоприятных условий погашения государственного долга. В частности, в

1996 г. внутренний долг России в иностранной валюте был переоформлен в государственные облигации¹.

Условия проведения реструктуризации внутреннего долга определены БК РФ и заключаются в погашении долговых обязательств путем выпуска новых долговых обязательств в объеме погашаемых с одновременным установлением новых условий обслуживания и сроков погашения размещаемого долга. Например, ст. 23 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» предусмотрена реструктуризация денежных обязательств (задолженности) перед Российской Федерацией, которая производится путем их консолидации с одновременным списанием задолженности по начисленным пеням и штрафам и предоставлением равномерной рассрочки уплаты консолидированной задолженности. Реструктуризация как способ управления государственным долгом применяется при переоформлении внутренних денежных обязательств перед Российской Федерацией².

Реструктуризация внешнего долга возможна, как правило, с согласия международных финансовых организаций — кредиторов при наличии условий, выработанных международной финансово-кредитной практикой. В составе Международной ассоциации развития образован специальный Фонд для сокращения долгов (Debt-Reduction Facility Fund) в размере 100 млн долл. США, который предоставляет странам льготные кредиты для погашения высокого внешнего долга.

Одним из основных условий реструктуризации внешнего долга выступает нахождение государства-должника на грани банкротства. В частности, внешние кредиторы могут предложить государству-должнику принять программу финансовой стабилизации, разработанную и финансируемую Международным валютным фондом, программу совершенствования системы государственного управления, программу повышения эффективности экономической политики, разработанные и финансируемые Международным банком реконструкции и развития.

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 января 1996 г. № 126 «О некоторых мерах по упорядочению работы с внешним и внутренним валютным долгом Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 534.

² См., например, постановление Правительства РФ от 21 июля 2004 г. № 366 «О проведении в 2004—2010 годах реструктуризации денежных обязательств перед Российской Федерацией, принимаемых на себя субъектами Российской Федерации».

Конверсия государственного долга означает совокупность финансово-правовых механизмов, направленных на сокращение долга. В результате конверсии происходит замена внешнего долга на другие виды обязательств как финансово-правовые, так и гражданско-правовые. Так, возможен перевод государственного долга в инвестиции промышленности государства-кредитора, погашение долга товарными поставками, выкуп собственного долга на особых условиях, обмен долга на долговые обязательства государств, не являющихся первоначальными сторонами в кредитном договоре, взаимозачет финансовых требований и др.¹

В отличие от реструктуризации конверсия направлена не на отсрочку платежей, а на сокращение денежного объема государственного долга. Относительно кредитов, выданных Россией другим странам, конверсия является одним из наиболее оптимальных способов управления государственным долгом, поскольку создает возможность для льготного режима вывоза прибыли, инвестирования в наиболее выгодные отрасли хозяйствования, доступа на закрытые рынки и т. д. В настоящее время Украина частично погашает свою задолженность перед Россией, не взимая арендную плату за пользование бухтами г. Севастополя.

Вместе с тем необходимо учитывать, что при чрезмерной конверсии государственного долга названными способами возможна потеря контроля за поступлением в Россию валютных средств и дешевых импортных товаров, что может повлечь инфляционные процессы.

Новация государственного долга означает прекращение обязательства соглашением сторон о замене первоначального кредитного договора другим обязательством. Новое обязательство предусматривает иной предмет или способ исполнения. Главным условием новации является сохранение субъектного состава обязательства. Так, на основании постановления Правительства РФ от 11 августа 2005 г. № 506 «Об ограничении срока проведения новации облигаций внутреннего государственного

¹ См., например: приказ Минфина России от 10 января 2006 г. № 1н «Об утверждении Положения об обслуживании государственных сберегательных облигаций»; Постановление Правительства РФ от 21 марта 2007 г. № 169 «О порядке проведения конверсионных операций «долг в обмен на товары и (или) услуги», связанных с погашением и обслуживанием государственного внешнего долга Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 13. Ст. 1585.

валютного облигационного займа III серии»¹ была осуществлена новация облигаций внутреннего государственного займа названной серии на облигации государственного валютного облигационного займа 1999 г.

Новация может коснуться и других элементов обязательства, включая саму его сущность. Так, возможен переход в заемное обязательство долга, возникшего из любого другого основания, например купли-продажи, аренды имущества и наоборот. В частности, в 1993 г. государства — бывшие республики Союза ССР погашали свои государственные долги перед Российской Федерацией в имущественной форме: поставками товаров, передачей собственности, пакетов акций ключевых производственных объектов; в 1995—1996 гг. государственный долг России перед странами — членами бывшего Совета Экономической Взаимопомощи погашался поставками российских товаров². В 2007 г. были прекращены обязательства по облигациям внутреннего государственного валютного облигационного займа путем заключения с владельцами указанных обязательств договоров об отступном³.

Пролонгация государственного долга означает продление срока действия долгового обязательства.

Уступка права требования представляет собой замену одного кредитора другим. Данный метод регулирования государственного долга может выражаться в продаже государством своей дебиторской задолженности третьим лицам.

Бюджетным кодексом РФ установлены требования к предельному объему государственного долга и к предельному объему государственных заимствований России. По общему правилу максимальная сумма государственных внешних заимствований не должна превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга России. Конкретные предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, а также пределы внешних заимствований утверждаются федеральным

¹ СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3502.

² См.: Постановление Верховного Совета РФ от 30 июня 1993 г. № 5301-1 «О государственных кредитах правительствам государств — бывших республик Союза ССР» // ВВС РФ. 1993. № 28. Ст. 1071.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 20 июня 2007 г. № 387 «О порядке заключения с владельцами облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии, не осуществившими новацию по этим облигациям, договоров об отступном и погашения указанных облигаций» // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3191.

законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Несоблюдение предельных размеров государственного долга и расходов на его обслуживание является основанием для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ.

§ 4. Правовое регулирование муниципального кредита

Муниципальный кредит представляет собой урегулированные правовыми нормами отношения по мобилизации органами местного самоуправления временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на принципах возвратности, срочности, возмездности и добровольности в целях покрытия бюджетного дефицита и финансирования местных инвестиционных программ.

Муниципальный кредит характеризуется следующими особенностями:

он является составной частью кредита как звена финансовой системы РФ;

он является самостоятельным звеном муниципальной финансовой системы;

результатом отношений в области муниципального кредита выступают муниципальный долг или внутренний государственный долг, если муниципальные ценные бумаги гарантированы Правительством РФ или исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;

объект складывающихся правоотношений — заемные денежные средства муниципальных образований, в целях оформления которых эмитируются ценные бумаги;

преобладающая воля органа местного самоуправления, его обязательное участие;

муниципальные займы являются одним из методов привлечения дополнительных финансовых ресурсов в бюджет муниципального образования;

отношения по поводу муниципального кредита всегда носят имущественный (денежный) характер.

Муниципальный кредит как форма внутреннего публичного кредита характеризуется тем, что временно свободные денежные средства населения, предприятий, организаций привлекаются на финансирование нужд местного сообщества путем выпуска и размещения ценных бумаг различных видов.

Источниками муниципального кредита могут выступать: население соответствующего муниципального образования; государство; кредитные организации; другие муниципальные образования (взаимный кредит).

Правовое регулирование муниципального кредита осуществляется актами трех уровней: нормативными правовыми актами федерального, регионального уровня и непосредственно актами органов местного самоуправления. Специфика правовых основ муниципального кредита обусловлена тем, что, с одной стороны, общие принципы организации местного самоуправления являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а с другой — установление основ кредитной политики относится к исключительной компетенции Российской Федерации.

Правовое регулирование муниципальных займов осуществляется на основании ст. 132 Конституции РФ, закрепляющей самостоятельность органов местного самоуправления в утверждении и исполнении своих бюджетов, установлении местных налоговых сборов, а также в решении иных вопросов местного значения.

Развивая конституционные положения, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит финансовые средства от местных займов к доходному источнику муниципального бюджета (ст. 64).

Довольно обширное правовое регулирование муниципальных кредитных отношений содержится в гл. 14 БК РФ: дано понятие муниципального заимствования, муниципального долга, установлены источники финансирования дефицита местного бюджета, меры ответственности по долговым обязательствам муниципальных образований и т. п.

Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹ предусматривает возможность финансирования инвестиционной деятельности различными субъектами, в том числе органами местного самоуправления, за счет финансовых средств инвесторов (банковские, бюджетные кредиты, облигационные займы) (гл. V).

Впервые в истории современного российского права в ГК РФ включены нормы о договоре государственного и муниципального займа (ст. 817), которые распространяют правила о

¹ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

договоре государственного займа на правила в отношении займов, выпускаемых муниципальными образованиями.

Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» называет в качестве эмитентов ценных бумаг и органы местного самоуправления (ст. 2).

Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» устанавливает правовые основы участия муниципальных образований в отношениях, возникающих в результате осуществления эмиссии ценных бумаг. Названный Закон ограничивает размер дефицита бюджета муниципального образования 10% собственных доходов, устанавливает величину расходов на обслуживание долга не более 15% общей величины расходов местного бюджета.

Более детальное правовое обеспечение муниципальный кредит получает в нормативных правовых актах субъектов РФ и непосредственно в актах органов местного самоуправления. Так, почти все региональные конституции и уставы содержат норму, определяющую право муниципальных образований на осуществление кредитной деятельности¹. В ряде субъектов РФ приняты отдельные нормативные правовые акты, регулирующие кредитные отношения.

К названной категории можно отнести Закон Волгоградской области от 19 июня 2003 г. (в ред. от 3 апреля 2006 г.) «Об управлении государственным долгом Волгоградской области», Закон г. Москвы от 14 ноября 2007 г. № 43 «О государственном долге города Москвы», Закон Тюменской области от 26 сентября 2006 г. № 494 «О государственном долге Тюменской области», применяемые и в сфере муниципальной кредитной деятельности. Законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в субъектах РФ развивают положения конституций и уставов, конкретизируют полномочия органов местного самоуправления в сфере осуществления кредитной деятельности, формы муниципального долга и т. п. Например, Закон Нижегородской области от 6 октября 2005 г. (в ред. от 6 мая 2006 г.) «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Нижегородской области» дает определение муниципального кредита и муниципального долга, устанавливает компетенцию органов местного самоуправления в кредитной сфере. Закон Санкт-Петербурга от 18 мая 2005 г. (в ред. от 16 февраля 2006 г.) «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» за-

¹ См., например, Конституцию Республики Алтай (Основной закон); Конституцию Республики Татарстан.

крепляет право органов местного самоуправления на выпуск местных займов как гарантию самостоятельности местного самоуправления.

Последующее правовое оформление кредитной компетенции органов местного самоуправления осуществляется непосредственно финансово-правовыми актами муниципального уровня. Так, решением Городской Думы г. Краснодара от 27 ноября 2003 г. № 40 утверждено Положение о порядке ведения муниципальной долговой книги муниципального образования город Краснодар, решением Курского городского собрания от 11 сентября 2006 г. № 262 утвержден Порядок муниципальных внутренних заимствований муниципального образования город Курск, постановлением исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 23 ноября 2007 г. № 4159 утверждено Решение об эмиссии муниципальных облигаций города Казани.

Как и государственный кредит, муниципальный кредит является комплексным правовым институтом, регулируемым нормами различных отраслей права.

Финансовые отношения в сфере муниципального кредита возникают в процессе финансовой деятельности органов местного самоуправления. Будучи урегулированными нормами финансового права, данные отношения становятся финансовыми правоотношениями с соответствующим составом и содержанием.

Финансовые правоотношения в области муниципального кредита складываются по поводу формирования, функционирования и погашения внутреннего долга муниципального образования или государства, если муниципальный заем гарантирован государством.

Отношения в области муниципального кредита всегда складываются по поводу образования, распределения и использования соответствующих финансовых ресурсов и носят имущественный (денежный) характер объекта.

В правоотношениях по муниципальному кредиту, как и в других финансовых отношениях, одной из сторон является орган местного самоуправления. Вторым субъектом может быть любой участник финансовых правоотношений. Участие органов местного самоуправления в правоотношениях является обязательным, здесь орган самоуправления выступает заемщиком — эмитентом ценных бумаг.

Объектом правоотношений, возникающих при проведении муниципального займа, являются заемные денежные средства органов местного самоуправления, в целях оформления которых эмитируются ценные бумаги.

Все правоотношения в области муниципального кредита носят властный характер, так как именно органы местного самоуправления имеют право в одностороннем порядке устанавливать условия займа — временные границы действия правоотношений, платность, виды, основания прекращения и изменения.

Бюджетный кодекс РФ *муниципальными заимствованиями* называет займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, привлекаемые в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства (п. 7 ст. 103).

Муниципальные займы — это кредитные отношения, складывающиеся между органами местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, оформленные ценными бумагами от имени муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» муниципальными ценными бумагами признаются ценные бумаги, выпущенные от имени муниципального образования (п. 1 ст. 2).

Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» формулирует совокупность имущественных и неимущественных прав, закрепляемых муниципальной эмиссионной ценной бумагой и подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению; определяет обязанных и уполномоченных лиц (ст. 16). Первым в отношении муниципального займа является эмитент — органы самоуправления, несущие от своего имени обязательства перед владельцами ценных бумаг по осуществлению прав, закрепленных ими. Владельцем ценной бумаги является лицо, которому она принадлежит по праву собственности или по вещному праву (хозяйственного ведения или оперативного управления). Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» содержит новые правовые признаки ценных бумаг, относящиеся к ценным бумагам местного уровня. Во-первых, муниципальной ценной бумагой удостоверяется не только имущественное, но и неимущественное право. Во-вторых, муниципальная цен-

ная бумага не только подтверждает обязательственные требования к эмитенту, но и принадлежит ее владельцу на праве собственности (ином вещном праве). Одновременно важно обратить внимание на то, что на основании Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» не являются муниципальными ценными бумагами те ценные бумаги, обязательства по которым гарантированы муниципальным образованием, но эмитированы третьими лицами (ст. 15).

За последние годы развития рынка муниципальных ценных бумаг были выпущены долговые обязательства самых различных наименований: жилищные займы, муниципальные краткосрочные облигации, облигационные сберегательные займы, телефонные займы и т. д. На муниципальном уровне осуществляются эмиссия краткосрочных долговых обязательств, погашаемых паями муниципальной собственности, выпуск облигаций с дополнительными лотереями.

Займы органов местного самоуправления оформляются, как правило, в виде облигаций.

Эмиссия муниципальных ценных бумаг осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг». Эмитентом ценных бумаг муниципального образования является исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий указанные функции в порядке, установленном законодательством РФ и уставом муниципального образования. Например, Устав г. Томска относит принятие решений о выпуске и размещении городских займов, о выделении ссуд и займов из средств городского бюджета к полномочиям мэра г. Томска. Аналогично вопрос об эмитенте муниципальных ценных бумаг решается уставами других муниципальных образований.

При эмиссии муниципальных ценных бумаг исполнительный орган местного самоуправления утверждает в форме правового акта Генеральные условия эмиссии, которые должны включать указания на вид ценных бумаг; форму их выпуска; срочность данного вида ценных бумаг; валюту обязательств; особенности денежного или имущественного характера исполнения обязательств; имеющиеся ограничения оборотоспособности или круга приобретателей ценных бумаг. На основании Генеральных условий эмитент в лице исполнительного органа

местного самоуправления принимает документ также в форме правового акта, содержащий конкретные условия выпуска и обращения муниципальных ценных бумаг. Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» определяет перечень условий, которые обязательно должны содержаться в названном документе: вид ценных бумаг; сроки их обращения; номинальную стоимость одной ценной бумаги; порядок размещения выпуска; способы осуществления прав по ценным бумагам; размер или порядок расчета дохода и иные существенные условия.

В отличие от условий эмиссии ценных бумаг федерального уровня правовой акт о муниципальной эмиссии должен содержать дополнительную информацию о муниципальном бюджете развития и текущем бюджете; о суммарной величине муниципального долга на момент эмиссии; об исполнении трех предыдущих муниципальных бюджетов.

По итогам эмиссии исполнительным органом местного самоуправления составляется отчет, принимаемый в форме правового акта.

Условия эмиссии в форме правового акта подлежат регистрации в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном Правительством РФ на составление или исполнение федерального бюджета.

Первичная эмиссия муниципальных ценных бумаг осуществляется на основании решения об эмиссии отдельного выпуска муниципальных ценных бумаг в соответствии с Генеральными условиями и условиями эмиссии. Решение о выпуске должно содержать обязательные условия, складывающиеся из следующих элементов: наименование эмитента; даты начала, периода размещения и погашения ценных бумаг; вид и форма выпуска ценных бумаг; номинальная стоимость одной ценной бумаги; количество ценных бумаг данного выпуска; наименование регистратора или депозитария, осуществляющего учет прав владельцев муниципальных ценных бумаг; имеющиеся ограничения и иные существенные условия эмиссии. В качестве иных существенных условий муниципальными решениями указываются порядок использования средств займа, процедура и органы контроля за соблюдением условий эмиссии и целевым использованием средств займа, запрет на разглашение и иное использование конфиденциальной информации и т. п. Названные условия должны быть опубликованы в

средствах массовой информации или раскрыты эмитентом иным способом не позднее чем за два рабочих дня до даты начала размещения.

§ 5. Муниципальный долг. Управление муниципальным долгом

Образование муниципального долга происходит в результате кредитной деятельности органов местного самоуправления. Законодательство РФ определяет *муниципальный долг* как совокупность долговых обязательств муниципального образования (п. 1 ст. 100 БК РФ). Более детальные дефиниции муниципального долга содержат законы субъектов РФ. Так, ст. 1 Закона Вологодской области «О порядке и условиях списания безнадежных доходов областному бюджету» к муниципальному долгу относит долговые обязательства прошлых лет и вновь принимаемые долговые обязательства (абз. 1 ст. 23). Закон Нижегородской области от 6 октября 2005 г. (в ред. от 6 мая 2006 г.) «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Нижегородской области» определяет муниципальный долг как обязательства, возникающие из муниципальных займов (заимствований), принятых на себя муниципальным образованием Нижегородской области гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя муниципальным образованием Нижегородской области обязательства третьих лиц.

Органы местного самоуправления, учитывая особенности своей финансовой деятельности, осуществляя правовую регламентацию муниципальных кредитных отношений, принимают, как правило, положения о муниципальном долге. Например, Положение о долге муниципального образования города Тула, утвержденное решением Тульской городской Думы от 24 января 2001 г. № 47/831, к муниципальному долгу относит совокупность долговых обязательств города, выраженных в валюте РФ, в иностранной валюте, перед российскими и иностранными юридическими или физическими лицами Российской Федерации, ее субъектами, международными организациями. Названное Положение обоснованно классифицирует муниципальный долг как в зависимости от валюты обязательства, так и в зависимости от резидентства кредиторов.

Муниципальный долг полностью и без условий обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну. Данное положение БК РФ обусловило закрепление в законодательстве ряда субъектов РФ нормы о невоз-

возможности признания безнадежным долгом перед бюджетом субъекта РФ бюджетных ссуд, предоставленных непосредственно местным бюджетам, а также юридическим и физическим лицам под гарантии муниципальных образований. Подобная норма содержится, например, в ст. 81 Закона Нижегородской области «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Нижегородской области», ст. 2 Закона Вологодской области от 2 октября 2002 г. № 828-03 «О порядке и условиях списания безнадежных долгов областному бюджету».

Следовательно, муниципальным долгом следует считать общую сумму задолженности муниципального образования по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 107 устанавливает предельный объем муниципального долга в размерах, не превышающих объем собственных доходов соответствующего бюджета. Конкретные верхние границы объема муниципального долга определяются решением представительного органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год.

Управление муниципальным долгом представляет собой совокупность финансовых мероприятий по осуществлению государственной политики в сфере регулирования муниципального долга, а также действий органов местного самоуправления по погашению займов, организации выплат доходов по ним, проведению изменений условий и сроков ранее выпущенных займов, по размещению новых долговых обязательств.

В соответствии с п. 3 ст. 101 БК РФ управление муниципальным долгом осуществляется исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (местной администрацией) в соответствии с уставом муниципального образования. Как правило, правовые акты муниципального уровня относят функцию управления соответствующим долгом к компетенции исполнительных органов местного самоуправления или предоставляют местным администрациям право делегировать названное полномочие иным органам местного самоуправления. Например, п. 9.3 Положения о долге муниципального образования города Тула устанавливает, что управление долгом при исполнении городского бюджета осуществляется Управой города либо уполномоченным Управой города структурным подразделением. Примечательно, что правовые акты муниципального уровня содержат состав и характеристику основных элементов управления муниципальным долгом. Так, названное Положение к управлению долгом г. Тулы относит: определение

политики в отношении долга; установление требований к его размеру и структуре; определение порядка, условий выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств города; определение порядка использования заемных средств; установление круга уполномоченных лиц по обслуживанию долга (п. 9.1). Политику в отношении долга города определяет Тульская городская Дума на основе предложений главы города.

Управление муниципальным долгом целесообразно рассматривать в широком и узком смысле. Под управлением муниципальным долгом в широком смысле подразумевается формирование и осуществление финансовой политики, направленной на регулирование кредитной деятельности органов местного самоуправления. Управление муниципальным долгом в широком смысле относится к компетенции как государства в лице федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти соответствующего субъекта РФ, что обусловлено отнесением Конституцией РФ общих вопросов местного самоуправления к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Финансовая политика в сфере кредитной деятельности муниципальных образований основывается на Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.), общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и находят свое выражение в федеральных законах, законах субъектов РФ и других нормативных правовых актах в области местного самоуправления.

Государство в лице федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ располагает определенным набором полномочий, позволяющих осуществлять государственную политику в сфере муниципальной кредитной деятельности. Одним из важнейших механизмов по управлению муниципальным долгом является правовое регулирование финансовой самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения, бюджетное и налоговое регулирование, позволяющее обеспечить сбалансированные минимальные местные бюджеты. Именно в результате осуществления государственной политики по управлению муниципальным долгом обозначаются основные принципы, условия и масштабы осуществления местных займов.

Управление муниципальным долгом в узком смысле представляет собой совокупность полномочий органов местного самоуправления по подготовке к выпуску и размещению долго-

вых обязательств муниципального образования, регулированию (в рамках компетенции) рынка ценных бумаг, обслуживанию и погашению муниципального долга. Основными мероприятиями по управлению муниципальным долгом можно назвать рефинансирование, конверсию, консолидацию, унификацию и др.

В процессе управления муниципальным долгом органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках соответствующей компетенции решают следующие задачи: минимизация стоимости долга для заемщика; недопущение переполнения фондового рынка заемными обязательствами муниципальных образований; недопущение спекулятивных операций на рынке муниципальных ценных бумаг и резкого колебания их курса; эффективное использование привлеченных средств и контроль за их целевым использованием; обеспечение своевременного и в полном объеме возврата привлеченных средств; максимальное финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления.

В процессе управления муниципальным долгом возникает необходимость его реструктуризации. *Реструктуризация муниципального долга представляет собой погашение долговых обязательств муниципального образования с одновременным осуществлением заимствований или принятием других долговых обязательств с установлением других условий обслуживания и сроков погашения.*

Необходимость реструктуризации муниципального долга появляется при возникновении финансовых затруднений. Реструктуризация муниципального долга может осуществляться с частичным списанием или сокращением суммы основного долга.

Механизм осуществления и формы реструктуризации муниципального долга аналогичны соответствующим элементам реструктуризации государственного долга.

Глава 25. Правовое регулирование страхования

§ 1. Страхование как объект правового регулирования. Финансовые правоотношения в сфере страхования

Страхование представляет собой один из элементов финансовой системы государства. Сущность страхования как звена финансовой системы заключается в его относительной само-

стоятельности и одновременно в невозможности функционирования без взаимодействия с другими финансово-правовыми институтами. В частности, аккумулирование страховых фондов происходит посредством движения денежных средств от финансов предприятий или бюджетной системы; распределение страховых выплат означает обратное движение денежных средств из бюджетной системы или специальных страховых фондов. Страхование тесно связано и имеет общие черты с кредитом, поскольку также временно мобилизует часть денежных средств физических или юридических лиц.

Неотъемлемым элементом финансовой системы страхование является только для государственного уровня (федерального и субъектов РФ), на муниципальном уровне обязательного страхования нет. Однако это не означает, что органы местного самоуправления не могут осуществлять страховую деятельность. В инициативном порядке муниципальное образование имеет право образовывать страховые фонды.

Страхование — один из видов публичной финансовой деятельности, обусловленный необходимостью вмешательства государства в процесс перераспределения потерь, падающих на отдельные категории физических, юридических лиц или на само государство. Посредством страхования риски отдельных лиц ложатся на группу лиц, действующих в этой же сфере производства и подверженных подобным опасностям.

Какие-либо непредвиденные ситуации, выступающие объектом страхования, имеют вероятностный характер, т. е. наступают далеко не всегда и затрагивают не всех участников страховых отношений. Поэтому особенность страхования заключается в несомненной финансовой выгоде, получаемой от создания на солидарной основе общего фонда, предназначенного для покрытия непредвиденных потерь или расходов. Страхование — разноплановая категория, которую можно рассматривать в экономическом, материальном и юридическом аспектах.

Как экономическая категория страхование представляет собой отношения по формированию целевых денежных фондов за счет страховых взносов и их использование на возмещение непредвиденного ущерба.

В материальном аспекте страхование выражается в наличии денежных фондов, образованных за счет страховых взносов и предназначенных для финансирования непредвиденных или неблагоприятных явлений различного рода.

Страхование как юридическая категория — это урегулированные нормами права отношения по защите имущественных и

связанных с ними неимущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий).

Данное определение содержит следующие юридические признаки страхования: наличие у одного из участников страховых отношений имущественного или неимущественного интереса, который необходимо охранять; нарушение охраняемого интереса должно иметь случайный, непредвиденный характер; защита охраняемого интереса осуществляется на платной основе; при наступлении страхового случая выплачивается денежная сумма; формирование специального денежного фонда, за счет которого производится денежная выплата.

С правовой точки зрения страхование образует комплексную отрасль законодательства. Отношения в области страхования регулируются нормативными правовыми актами, относящимися к различным отраслям права. ГК РФ содержит специальную гл. 48, комплексно регулирующую отношения страхования. Административное законодательство регулирует порядок лицензирования страховой деятельности. Отдельные виды и условия страхования регулируются самыми различными законами: КТМ РФ, Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», федеральными законами от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и др.

Большее значение в правовом регулировании отношений страхования имеет Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», который дает понятие страхования, определяет его формы, субъектов правоотношений в сфере страхования, способы оформления страховых отношений, регулирует обеспечение финансовой устойчивости страховщиков, а также порядок осуществления государственного надзора за страховой деятельностью.

Значительное влияние на механизм правового регулирования страховых отношений оказало постановление Правительства РФ от 1 октября 1998 г. № 1139 «Об основных направлениях развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998—2000 годах»¹, содержащее основные направления и ориентиры развития финансовой деятельности государства относительно страхового рынка.

¹ СЗ РФ. 1998. № 40. Ст. 4968.

В предмет финансового права входят те отношения по страхованию, в которых государство выступает в качестве участника. Участие государства в определенных страховых отношениях необходимо в силу реализации им социальных функций, как следствие, возникает необходимость пенсионного и медицинского страхования, страхования военнослужащих и работников правоохранительных органов и т. д. Относительно обязательного государственного страхования военнослужащих, работников правоохранительных органов и приравненных к ним лиц в постановлении Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2002 г.¹ отмечено, что военная и аналогичная ей служба представляет особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, и, следовательно, осуществляется в публичных интересах. Лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним. Обязанности, возлагаемые на лиц, несущих военную и аналогичную службу, предполагают необходимость выполнения ими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, что влечет конституционную обязанность государства гарантировать им материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда жизни или здоровью при прохождении службы. Реализуя свою конституционную обязанность, государство установило обязательное страхование военнослужащих и приравненных к ним лиц за счет бюджетных средств.

В современном обществе страхование является необходимым условием государственной финансовой деятельности.

Во-первых, повышение уровня развития производства влияет на степень безопасности общества и обуславливает рост всевозможных рисков: пожаров, финансовых потерь, техногенных

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2002 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положения абзаца второго п. 4 ст. 11 Федерального закона «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, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М. А. Будинова // СЗ РФ. 2003. № 1. Ст. 152.

катастроф, природных катаклизмов, негативных социальных обстоятельств и т. д.

Во-вторых, страхование служит стабильным источником долговременных накоплений государства. Привлекая денежные средства физических и юридических лиц в качестве страховых взносов, государство не полностью расходует фонды страховых резервов, поскольку не всегда наступают юридические факты, влекущие необходимость выплаты страховки. В результате государство получает возможность использовать временно аккумулированные финансовые средства на текущие публичные потребности, а страховые резервы инвестировать (вкладывать) в долгосрочные проекты.

В-третьих, страхование позволяет рационально осуществлять расходование бюджетных денежных средств. Как известно, наличие государственных функций означает необходимость их реализации, что сопровождается финансовыми затратами. Страховые фонды являются гарантами компенсации государству его непредвиденных потерь, а с другой стороны — гарантируют материальную компенсацию физическим и юридическим лицам в тех сферах деятельности, которые отнесены к общественно значимым. В обоих случаях фонды страховых резервов принимают на себя обязательства по финансированию непредвиденных потерь или неблагоприятных последствий, освобождая таким образом бюджетную систему от бремени дополнительных расходов.

До перехода России к рыночным формам система страхования играла вспомогательную роль, поскольку возмещение ущерба в основном осуществлялось государством, которое выделяло средства из бюджета на ликвидацию неблагоприятных явлений и их последствий.

Страхование как звено финансовой системы государства выполняет три взаимосвязанные *функции*:

1) *защита* имущественных интересов публичных и частных субъектов; посредством осуществления страховой деятельности государство получает возможность компенсировать свои потери или потери иных субъектов права, возникшие в результате непредвиденных или неблагоприятных обстоятельств. Страхование представляет собой эффективный инструмент осуществления государством социальной политики;

2) *накопление* публичных финансовых средств за счет привлечения страховых взносов от иных субъектов; реализуя данную функцию, государство аккумулирует и обособляет дополнительные финансовые средства;

3) *снижение риска* непредвиденных бюджетных расходов.

В процессе осуществления государством деятельности в сфере страхования складываются финансовые правоотношения, которые имеют свое содержание.

Объектами страхования могут быть имущественные и неимущественные *субъективные интересы*, возможность страхования которых юридически признана. К таким объектам относятся интересы:

связанные с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обеспечением страхователя или застрахованного лица;

связанные с владением, пользованием, распоряжением имуществом;

связанные с возмещением страхователем причиненного им вреда личности или имуществу физического или юридического лица.

Страховые правоотношения складываются не только относительно защиты каких-либо интересов, но и в процессе осуществления страховой деятельности. Поэтому объектами страховых правоотношений также являются:

страховой риск — предполагаемое событие, на случай наступления которого проводится страхование;

страховой случай — совершившееся событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает обязанность страховщика произвести страховую выплату страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю или иным третьим лицам;

страховая выплата — страховое возмещение или страховое обеспечение, которое обязан произвести страховщик в пользу страхователя, застрахованного лица, выгодоприобретателя или иного третьего лица.

Субъектами страховых правоотношений являются страхователи, страховщики, страховые агенты и страховые брокеры.

Страхователи — это юридические лица и дееспособные физические лица, заключившие со страховщиками договоры о страховании третьих лиц в пользу последних (застрахованных лиц).

Страховщики — юридические лица любой организационно-правовой формы, предусмотренной законодательством РФ, созданные для осуществления страховой деятельности и получившие лицензию на осуществление страховой деятельности.

В качестве страховщиков могут выступать страховые организации и общества взаимного страхования. Законодательством установлено правовое ограничение относительно видов деятельности страховщиков: предметом их непосредственной

деятельности не могут быть производственная, торгово-посредническая и банковская деятельность. Относительно создания иностранными юридическими лицами и иностранными гражданами страховых организаций на территории России могут быть установлены дополнительные законодательные ограничения.

Страховые агенты — физические или юридические лица, действующие от имени страховщика и по его поручению в соответствии с предоставленными полномочиями.

Страховые брокеры — юридические или физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве предпринимателей, осуществляющие посредническую деятельность по страхованию от своего имени на основании поручений страхователя либо страховщика.

Многообразие страховых отношений позволяет их классифицировать по различным основаниям.

В зависимости от *формы организации* страхования выделяют:

1) *добровольное страхование*, осуществляемое на основании договора имущественного или личного страхования, заключаемого физическим или юридическим лицом (страхователем) со страховой организацией (страховщиком);

2) *обязательное страхование*, осуществляемое в силу закона, основные условия которого также определяются соответствующими законами РФ. Обязательное страхование может быть двух видов: негосударственное и государственное;

3) *обязательное негосударственное страхование*, которое возможно в силу указания закона на необходимость и обязанность страхователей страховать жизнь, здоровье или имущество других лиц либо свою гражданскую ответственность перед другими лицами за свой счет или за счет заинтересованных лиц. В частности, обязательному страхованию подлежит ответственность нотариусов, ответственность владельцев автотранспортных средств, наличная иностранная валюта, перемещаемая уполномоченными банками через таможенную границу РФ;

4) *обязательное государственное страхование*, возникающее только в силу прямого указания закона на необходимость страхования жизни, здоровья и имущества за счет средств соответствующего бюджета¹.

В зависимости от *объектов* страхования выделяют: 1) *личное страхование* — имущественная защита жизни, здоровья, трудоспособности, а также пенсионное обеспечение; 2) *имуществен-*

¹ См. подробнее в § 3 настоящей главы.

нов страхование — защита интересов, связанных с правом собственности на какие-либо объекты; 3) *страхование ответственности* — защита интересов, связанных с возмещением вреда, причиненного личности или имуществу.

Как отмечается в постановлении Правительства РФ «Об основных направлениях развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998—2000 годах», показатели состояния страхового рынка свидетельствуют о том, что в России заложены основы национального страхования. Тем не менее оно еще не заняло надлежащего положения в системе мер защиты имущественных интересов государства, физических и юридических лиц. В России страхуется менее 10% потенциальных рисков, в то время как в большинстве развитых стран — 90—95%. Весь объем страховых взносов в нашей стране сопоставим с аналогичными показателями лишь одной западной компании, замыкающей перечень 100 крупнейших страховых компаний мира.

В целях укрепления финансовой системы необходимо усиление государственного регулирования страхования. Особенно необходимо развитие финансовой деятельности государства на страховом рынке, учитывая вступление в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским Союзом, а также вступление России во Всемирную торговую организацию.

§ 2. Государственное регулирование страховой деятельности

В Российской Федерации с 1992 г. государство не является монополистом в сфере предоставления страховых услуг. В начале 1990-х гг. в процессе реформирования национальной экономики одна из важнейших функций государства — материальная защита частных и публичных субъектов от непредвиденных или негативных обстоятельств — была в значительной степени передана профессиональным страховым организациям. Однако делегирование государственной функции не означает неостребованности страховых услуг для публичной финансовой деятельности. Напротив, страхование является важнейшим элементом регулируемой рыночной экономики. Как следствие, у государства возникла обязанность нормативно обеспечивать и всесторонне контролировать деятельность негосударственных страховщиков.

Государственное регулирование страхования осуществляется следующими *методами*: прямое участие государства в страховой

деятельности; законодательное обеспечение функционирования национального страхования; государственный надзор за страховой деятельностью.

Прямое участие государства в страховой деятельности осуществляется посредством определения основ страхования некоммерческих рисков по защите инвестиций, а также в страховании экспортных кредитов. За счет средств федерального бюджета финансируются программы обязательного государственного страхования, оказывается поддержка государственным страховым компаниям, предоставляются дополнительные гарантии при размещении средств страховщиков, привлекаемых в рамках приоритетных видов страхования в форме нерыночных государственных ценных бумаг с гарантированным доходом.

Одним из наиболее важных элементов страховой компетенции государства является формирование целевых резервов, предназначенных для компенсирования несостоятельности отдельных страховых организаций при исполнении ими обязательств по договорам долгосрочного страхования жизни и пенсионного страхования граждан.

В страховые правоотношения государство может вступать в качестве страховщика или страхователя. Наиболее распространенными видами обязательного государственного страхования являются те, в которых государство выполняет функции страхователя. В правоотношениях по обязательному государственному страхованию, одной из сторон которых выступает государство в виде страхователя, как правило, законодательно устанавливаются повышенные требования к контрагенту публичной власти — страховщику. Например, для осуществления страхования при осуществлении международных перевозок продукции военного назначения или поставок по государственному оборонному заказу государство выбирает страховщиков путем проведения закрытого конкурса с учетом рекомендаций Министерства финансов РФ¹. При этом к страховым организациям, допускаемым к участию в подобном конкурсе, предъявляются повышенные требования: резидентство Российской Федерации; опыт работы

¹ См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 21 марта 2001 г. № 216 «Об утверждении Положения о выборе организаций — перевозчиков продукции военного назначения и страховых организаций, в которых субъекты военно-технического сотрудничества осуществляют страхование перевозимой продукции военного назначения» // СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1270.

по страхованию грузов не менее пяти лет; наличие лицензии на проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну; наличие сети филиалов и представительств; отсутствие санкций Министерства финансов РФ и других уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Достоверность сведений о страховых организациях, допущенных к участию в конкурсе по страхованию продукции военного назначения, проверяется Федеральной службой безопасности РФ, Министерством финансов РФ, Федеральной службой страхового надзора и Министерством экономического развития РФ.

После проведения закрытого конкурса правовой статус страховой организации, получившей право страховать продукцию военного назначения, дополняется рядом обязанностей:

не допускать нарушения законодательства иностранных государств, а также действий, в результате которых России может быть нанесен политический, военный или экономический ущерб;

предоставлять в течение одного месяца субъектам военно-технического сотрудничества сведения об изменении юридического статуса организации;

использовать в максимальной степени сострахование рисков между страховыми организациями с целью наиболее полного использования потенциала российского страхового рынка.

Прямое участие государства в страховой деятельности заключается также в разработке и реализации государственной политики в области страхования, определении порядка участия страховых организаций в государственных программах страхования.

Законодательное обеспечение страховой деятельности как метод государственного регулирования заключается в нормативно-правовом обеспечении субъектов страховых отношений. Приоритетными направлениями данного метода являются: определение и конкретизация условий допуска иностранных страховщиков на российский страховой рынок; выработка законодательных процедур, позволяющих эффективно предотвращать незаконную деятельность иностранных страховщиков, брокеров и иных субъектов страховых отношений на внутреннем страховом рынке; регламентация перестраховочной деятельности в целях предотвращения необоснованного оттока валютных средств за рубеж.

Наиболее важные формы и методы *государственного надзора* за деятельностью субъектов страхового дела определены Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Согласно этому Закону государственный надзор в сфере страхования осуществляется в целях соблюдения страхового законодательства, предупреждения и пресечения его нарушений, обеспечения защиты прав и законных интересов страхователей, иных заинтересованных лиц и государства, эффективного развития страхового дела. Осуществляется страховой надзор на принципах законности, гласности и организационного единства.

Государственный надзор за страховой деятельностью включает ряд процедур контрольного характера, основными из которых выступают организация надзора за страховыми организациями; разработка процедур финансового оздоровления страховых организаций; установление специальных правовых режимов по отношению к страховым организациям, оказывающим услуги населению по долгосрочному страхованию жизни и пенсий; определение порядка и условий лицензирования страховой деятельности; установление санкций, применяемых к страховым организациям за нарушение предъявляемых к ним требований, а также принципов добросовестной конкуренции.

В настоящее время функции государственного страхового надзора возложены на Федеральную службу страхового надзора (Росстрахнадзор), находящуюся в ведении Минфина России. Основными сферами деятельности Росстрахнадзора являются:

осуществление контроля и надзора за: соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства, в том числе путем проведения проверок их деятельности на местах; выполнением иными юридическими лицами требований страхового законодательства; предоставлением субъектам страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации; достоверностью предоставляемой субъектами страхового дела отчетности; обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности в части формирования страховых резервов, состава и структуры активов, принимаемых для покрытия страховых резервов, квот на перестрахование, нормативного соотношения собственных средств страховщика и принятых обязательств; составом и структурой активов, принимаемых для покрытия собственных средств страховщика; выдачей страховщиками банковских гарантий; соблюдением страховыми организациями требований законодательства РФ о противо-

действию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

принятие решений о выдаче или отказе в выдаче, аннулировании, ограничении, приостановлении, возобновлении действия и отзыве лицензий субъектами страхового дела;

проведение аттестации страховых актуариев;

ведение единого государственного реестра субъектов страхового дела и реестра объединений субъектов страхового дела;

получение, обработка и анализ отчетности и иных сведений, предоставляемых субъектами страхового дела;

выдача в соответствии с законодательством РФ предписаний субъектам страхового дела при выявлении нарушений ими страхового законодательства;

в случаях, предусмотренных законом, обращение в суд с исками о ликвидации субъекта страхового дела — юридического лица или о прекращении субъектом страхового дела — физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя.

Страховщики обязаны регулярно предоставлять в Росстрахнадзор различные отчеты по установленным формам, в частности информацию о своем финансовом состоянии.

Страховой надзор осуществляется Росстрахнадзором во взаимодействии с правоохранительными и налоговыми органами, Федеральной антимонопольной службой, профессиональными объединениями страховщиков, в частности Всероссийским союзом страховщиков, с исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Подобное взаимодействие способствует сохранению единого финансово-правового пространства, недопущению принятия на региональном уровне решений, не соответствующих действующему федеральному законодательству. Учитывая мировые интеграционные процессы, Росстрахнадзор сотрудничает с органами страхового надзора зарубежных стран, что также препятствует незаконному оттоку денежных средств в качестве перестраховочных премий за рубеж.

Документом, удостоверяющим право на осуществление страховой деятельности на территории России, является лицензия¹. Лицензия на проведение страховой деятельности может

¹ См. подробнее: Положение о требованиях к заявлению, сведениям и документам, представляемым для получения лицензии на осуществление деятельности субъектов страхового дела. Утв. приказом Минфина России от 11 апреля 2006 г. № 60н // Б НА. 2006. № 23.

быть выдана юридическому лицу — резиденту Российской Федерации при соблюдении определенных условий.

На лицензирование принимаются документы страховых организаций, не нарушающих требования российского законодательства, на которые соответственно, не наложены действующие юридические санкции. Факт привлечения юридического лица к ответственности за нарушение законодательства подлежит обязательной проверке, поэтому в целях ускорения прохождения предварительной экспертизы лицензиат вправе представить справки территориального органа страхового надзора об отсутствии претензий и случаев нарушения действующего законодательства.

Одним из главных условий лицензирования юридического лица на предмет занятия страховой деятельностью является финансовая устойчивость и выполнение нормативного соотношения активов и обязательств, что должно быть подтверждено аудиторским заключением.

Важным требованием для возможности осуществления страховой деятельности является наличие оплаченного уставного капитала¹, который в совокупности с иными собственными средствами страховой организации должен обеспечивать проведение планируемых видов страхования и выполнение принимаемых страховщиком обязательств.

Уставный капитал страховой организации должен быть пропорционален суммам страховых премий, планируемым страховщиком в первом году деятельности. Размер уставного капитала зависит от вида страхования. Например, по страхованию жизни, страхованию от несчастных случаев и болезней, медицинскому страхованию, страхованию средств наземного транспорта, грузов или гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств уставный капитал должен составлять 15% суммы страховой премии, но не менее 150 млн руб.; по страхованию профессиональной ответственности, ответственности за неисполнение обязательств, страхованию средств воздушного или водного транспорта уставный капитал не должен быть менее 25% от суммы страховой премии; по страхованию финансовых рисков или страхованию гражданской ответственности предприятий — источников повышенной опасности — 30% от суммы страховой премии, но не менее 250 млн руб.

¹ См. подробнее: Письмо Росстрахнадзора от 16 июня 2004 г. № 44-ИЛ «О формировании минимального размера уставного капитала страховых организаций» // Страховая деятельность. 2004. № 4.

Для получения лицензии на осуществление страховой деятельности юридическими лицами подаются следующие документы: заявление; учредительные документы; документы, подтверждающие оплату уставного капитала; экономическое обоснование страховой деятельности (бизнес-план, расчет соотношения активов и обязательств, положение о порядке формирования и использования страховых резервов, план по перестрахованию, план размещения страховых резервов, финансовый баланс); разработанные локальные правила по видам страхования¹; расчет страховых тарифов; сведения о руководителе страховой организации, его заместителях, главном бухгалтере и о страховом актуарии.

Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» устанавливает квалификационные требования к руководителям, главным бухгалтерам и актуариям страховых организаций (ст. 32¹). Руководители субъекта страхового дела обязаны иметь высшее экономическое или финансовое образование, подтвержденное документом о таком образовании, признаваемым в Российской Федерации, а также стаж работы в сфере страхового дела и (или) финансов не менее двух лет; главный бухгалтер страховщика или страхового брокера должен иметь высшее экономическое или финансовое образование, подтвержденное соответствующим документом, признаваемым в Российской Федерации, а также стаж работы по специальности не менее двух лет в страховой, перестраховочной организации и (или) брокерской организации, зарегистрированных на территории РФ; страховой актуарий должен иметь высшее математическое (техническое) или экономическое образование, подтвержденное документом о высшем математическом (техническом) или экономическом образовании, признаваемым в Российской Федерации, а также квалификационный аттестат, подтверждающий знания в области актуарных расчетов.

Кроме названных квалификационных требований Закон устанавливает, что руководители и главный бухгалтер субъекта страхового дела должны постоянно проживать на территории РФ.

¹ См. подробнее: Письмо Федеральной службы страхового надзора от 18 февраля 2005 г. № 44-894/0201 «Об исполнении подпункта 10 пункта 2 статьи 32 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Страховая деятельность. 2005. № 3.

Должностные лица Росстрахнадзора не вправе использовать в корыстных целях и разглашать в какой-либо форме сведения, составляющие коммерческую тайну страховщика.

Являясь органом федеральной исполнительной власти, Росстрахнадзор вправе давать страховщикам обязательные для выполнения предписания по устранению нарушений действующего законодательства. В случае неисполнения страховщиками вынесенных предписаний Росстрахнадзор вправе приостанавливать, ограничивать действие либо отзываться выданные лицензии.

Предписание выдается в случае:

осуществления субъектом страхового дела деятельности, запрещенной законодательством, а также деятельности с нарушением условий, установленных для выдачи лицензии;

несоблюдения страховщиком страхового законодательства в части формирования и размещения средств страховых резервов, иных гарантирующих осуществление страховых выплат фондов;

несоблюдения страховщиком установленных требований к обеспечению нормативного соотношения активов и принятых обязательств, иных установленных требований к обеспечению финансовой устойчивости и платежеспособности;

нарушения субъектом страхового дела установленных требований о представлении в орган страхового надзора и (или) его территориальный орган установленной отчетности;

непредставления субъектом страхового дела в установленный срок документов, затребованных в порядке осуществления страхового надзора в пределах компетенции органа страхового надзора;

установления факта представления субъектом страхового дела в орган страхового надзора и (или) его территориальный орган неполной и (или) недостоверной информации;

непредставления субъектом страхового дела в установленный срок в орган страхового надзора информации об изменениях и о дополнениях, внесенных в правила страхования.

При необходимости копия предписания направляется соответствующим органам исполнительной власти. В установленный срок страховщик обязан устранить выявленные нарушения и сообщить об этом в Росстрахнадзор. В случае невыполнения страховщиком требований предписания Росстрахнадзор вправе принять решение о прекращении данным страховщиком страховой деятельности, о чем сообщается нарушителю, налоговому органу и средствам массовой информации.

В случае установления фактов неоднократного нарушения страховщиком законодательства РФ Росстрахнадзор вправе обратиться в арбитражный суд с иском о ликвидации страховщика, а также о ликвидации предприятий и организаций, осуществляющих страховую деятельность без лицензий.

§ 3. Характеристика отдельных видов обязательного государственного страхования

Обязательное страхование может быть двух видов: обязательное в силу указания закона, но не требующее участия государства в качестве одной из сторон; обязательное в силу закона и требующее участия государства в качестве страховщика или страхователя.

Первый вид страхования осуществляется посредством заключения договора страхования лицом, на которое возложена обязанность такого страхования (страхователем), со страховщиком. Обязательное страхование, осуществляемое без включения в субъектный состав государства и, следовательно, не предполагающее движения бюджетных денежных средств, относится к сфере гражданско-правового регулирования.

Предмет финансового права образуют правоотношения по обязательному государственному страхованию, поскольку требуют участия государства в качестве страховщика или страхователя; осуществляются посредством движения бюджетных денежных средств; в большей степени урегулированы императивными нормами, т. е. соответствуют основному методу финансового права — методу властных предписаний.

Вместе с тем гражданско-правовые отношения в сфере страхования могут вызывать к жизни публичные финансовые отношения. В частности, в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» государство выплачивает инвалидам компенсации страховых премий по договору обязательного страхования. Компенсация предоставляется за счет средств федерального бюджета в размере 50% суммы страхового взноса. В рассмотренном примере гражданско-правовая сделка по страхованию выступает юридическим фактом, порождающим бюджетные правоотношения.

Обязательное государственное страхование осуществляется за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета. Денежные средства на обязательное государственное

страхование выделяются федеральным органам исполнительной власти.

Обязательное государственное страхование осуществляется непосредственно на основании законов и иных нормативных правовых актов о таком страховании либо на основании договоров, заключаемых в силу требований законодательства.

В настоящее время обязательное государственное страхование достаточно часто осуществляется на основании договоров, заключаемых страхователями — федеральными органами государственной власти и страховщиками — специализированными страховыми компаниями. Заключая с федеральным органом государственной власти договор страхования, страховщик тем самым принимает на себя обязательство по предоставлению застрахованным лицам (выгодоприобретателям) установленного законодательством страхового обеспечения. И хотя такое обязательство возникает из гражданско-правового договора, страховщик, осуществляя выплату страховых сумм, действует от имени государства, т. е. выполняет одновременно и публичную финансовую функцию, реализуя за счет бюджетных средств обязанности государства по социальному обеспечению, компенсации причиненного жизни и здоровью вреда и т. д. Вместе с тем принятие на себя страховщиком данной функции не освобождает государство от обязанности обеспечивать надлежащее финансирование расходов на обязательное государственное страхование. Использование в обязательном государственном страховании договора в качестве инструмента гражданско-правового регулирования не изменяет в конечном счете финансово-правовую природу прав и обязанностей, которые связывают государство и иных лиц, подлежащих обязательному страхованию за счет бюджетных средств.

В процессе осуществления обязательного государственного страхования происходит распределение бюджетных денежных средств и, следовательно, возникают финансово-правовые отношения.

Субъектами финансово-правовых отношений по обязательному государственному страхованию выступают *страхователи* — федеральные органы исполнительной власти, а также *страховщики* — государственные страховые или иные государственные организации.

Обязательное государственное страхование оплачивается страховщикам по тарифам, определенным законами или иными нормативными правовыми актами о страховании.

В настоящее время удельный вес государственного обязательного страхования превышает 40% от всего страхового рынка, а видов такого страхования насчитывается более 50. Например, к сфере обязательного государственного страхования за счет средств федерального бюджета относится страхо-

вание-
материальных ценностей государственного резерва в соответствии с перечнем, определяемым Правительством РФ¹;

урожая сельскохозяйственных культур;

членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы на сумму годового денежного вознаграждения в случае гибели (смерти) вследствие телесных повреждений или иного причинения вреда здоровью, а также страхование на случай причинения увечья или иного повреждения здоровья²;

государственных гражданских служащих РФ на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом. Государственным гражданским служащим выплаты по обязательному государственному страхованию производятся в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ³;

муниципальных служащих на случай причинения вреда здоровью или имуществу в связи с исполнением должностных обязанностей, а также обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением должностных обязанностей⁴;

¹ См. ст. 12 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3).

² См. ст. 22 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74).

³ См. п. 7 ст. 52 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215).

⁴ См. ст. 23 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152).

лиц, здоровью которых нанесен вред вследствие аварии на Чернобыльской АЭС;

сотрудников налоговых органов, милиции, работников прокуратуры, судей, судебных приставов, сотрудников органов внешней разведки, сотрудников таможенных органов, врачей-психиатров и другого персонала психиатрических клиник, военнослужащих, работников учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов, работников государственных и муниципальных медицинских учреждений, обеспечивающих диагностику и лечение ВИЧ-инфицированных, медицинских, фармацевтических и иных работников государственной и муниципальной систем здравоохранения, работа которых связана с угрозой их жизни и здоровью, а также социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Рассмотрим подробнее некоторые виды обязательного государственного страхования.

Обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел РФ, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы регулируется одноименным федеральным законом¹.

Объектами данного вида страхования выступают жизнь и здоровье военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Страхователями по обязательному государственному страхованию военнослужащих и приравненных к ним лиц являются федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством РФ предусмотрена военная служба, военные сборы, а также иные виды деятельности, требующие наличия предусмотренного субъектного состава.

Страховщиками по обязательному государственному страхованию военнослужащих и приравненных к ним лиц могут быть

¹ См.: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «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» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

страховые организации, имеющие лицензии на осуществление данного вида финансовой деятельности и заключившие со страхователями соответствующие договоры.

Данный вид страхования осуществляется за счет средств, выделяемых страхователям из государственных бюджетов.

Государством установлен особый порядок лицензирования деятельности страховщиков, осуществляющих страхование жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Во-первых, лицензии на осуществление обязательного государственного страхования выдаются страховым организациям федеральным органом по надзору за страховой деятельностью при условии их соответствия установленным законодательством РФ требованиям по защите государственной тайны.

Во-вторых, к деятельности по обязательному государственному страхованию допускаются страховые организации, уставный капитал которых сформирован без участия иностранных инвестиций и которые имеют практический опыт работы в области личного страхования не менее одного года и показатели финансовой надежности, установленные федеральным органом по надзору за страховой деятельностью, гарантирующие финансовую обеспеченность взятых на ответственность страховых обязательств.

Кроме установления повышенных требований к организационным и финансовым условиям страховщика, государством предусмотрены повышенные меры контроля за их деятельностью. Дополнительный контроль за деятельностью страховщиков осуществляется наблюдательными советами (комитетами), состоящими из полномочных представителей страхователей и страховщиков.

Страховыми случаями при осуществлении обязательного государственного страхования военнослужащих и приравненных к ним лиц являются:

гибель (смерть) застрахованного лица в период прохождения военной службы, службы, военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы, военных сборов;

установление застрахованному лицу инвалидности в период прохождения военной службы, службы, военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в

период прохождения военной службы, службы, военных сборов;

получение застрахованным лицом в период прохождения военной службы, службы, военных сборов тяжелого или легкого увечья (ранения, травмы, контузии);

досрочное увольнение военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, гражданина, призванного на военные сборы на воинскую должность, для которой штатом воинской части предусмотрено воинское звание до старшины (главного корабельного старшины) включительно, с военной службы, признанных военно-врачебной комиссией ограниченно годными к военной службе вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы.

Размеры страховых сумм военнослужащим и приравненным к ним в обязательном государственном страховании лицам, а в случае их гибели (смерти) — выгодоприобретателям определяются исходя из окладов месячного денежного содержания этих военнослужащих и приравненных к ним лиц, включающих в себя месячные оклады по занимаемой должности и месячные оклады по воинскому (специальному) званию.

При этом военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, размеры страховых сумм определяются исходя из минимального месячного оклада по занимаемой должности и месячного оклада по воинскому званию, установленных для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

При исчислении страховых сумм учитываются оклады месячного денежного содержания, установленные на день выплаты страховых сумм.

Страховые суммы выплачиваются при наступлении страховых случаев в следующих размерах:

в случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения военной службы, службы, военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после окончания военных сборов вследствие увечья или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы, военных сборов, — 25 окладов каждому выгодоприобретателю;

в случае установления застрахованному лицу инвалидности в период прохождения военной службы, службы, военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после окончания военных сборов вследствие увечья или заболевания, полученных в период прохождения

военной службы, службы, военных сборов: инвалиду I группы — 75 окладов; инвалиду II группы — 50 окладов; инвалиду III группы — 25 окладов.

Если в период прохождения службы или военных сборов либо до истечения одного года после увольнения со службы после окончания военных сборов застрахованному лицу при переосвидетельствовании в учреждении государственной службы медико-социальной экспертизы вследствие указанных причин будет повышена группа инвалидности, размер страховой суммы увеличивается на сумму, составляющую разницу между количеством окладов, причитающихся по вновь установленной группе инвалидности, и количеством окладов, причитающихся по прежней группе инвалидности;

в случае получения застрахованным лицом в период прохождения военной службы, службы, военных сборов тяжелого увечья — 10 окладов, легкого увечья (ранения, травмы, контузии) — пять окладов;

в случае досрочного увольнения с военной службы военно-служащего, проходящего военную службу по призыву, гражданина, призванного на военные сборы на воинскую должность, для которой штатом воинской части предусмотрено воинское звание до старшины (главного корабельного старшины) включительно, признанных военно-врачебной комиссией ограниченно годными к военной службе вследствие увечья или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, — 5 окладов.

Обязательное государственное медицинское страхование установлено Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации». Согласно указанному Закону медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья.

В отношении неработающего населения страхователями при обязательном медицинском страховании выступают органы исполнительной власти субъектов РФ.

Для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования образованы федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения.

Особенностью правового регулирования обязательного медицинского страхования является его реализация в форме договора. Договор медицинского страхования представляет собой соглашение между страхователем и страховой медицинской ор-

ганизацией, в соответствии с которым организация обязуется организовывать и финансировать предоставление застрахованным лицам медицинской помощи или иных услуг по программам обязательного медицинского страхования.

Публично-правовой характер финансовых правоотношений по обязательному государственному медицинскому страхованию предполагает, что субъекты данного вида страхования выполняют обязательства по заключенному договору в соответствии с законодательством РФ.

Обязательное государственное страхование судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов предусмотрено Законом РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»¹, федеральными законами от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»², от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»³.

За счет средств федерального бюджета подлежат обязательному государственному страхованию жизнь и здоровье судьи, народного заседателя, присяжного заседателя, судебного исполнителя, должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, сотрудника федерального органа государственной охраны, сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы.

Если субъектом РФ образованы иные, не входящие в систему общегосударственного контроля контролирующие органы, то жизнь и здоровье сотрудников этих органов подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств соответствующих региональных бюджетов.

Жизнь и здоровье судей, а также должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов подлежат обязательному государственному страхованию в сумме, равной 180-кратному размеру среднемесячной заработной платы застрахованного лица.

Страховые суммы выплачиваются органами государственного страхования в случаях:

гибели (смерти) застрахованного лица в период работы (службы) либо после увольнения, ухода или удаления в отставку, если она наступила вследствие причинения судье, должностным лицам правоохранительных или контролирующих орга-

¹ ВВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

³ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

нов телесных повреждений или иного вреда их здоровью в связи с их служебной деятельностью;

причинения судьей, должностным лицам правоохранительных или контролирующих органов в связи с их служебной деятельностью телесных повреждений или иного вреда их здоровью, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью. Страховая сумма по данному случаю равна 36-кратному размеру среднемесячной заработной платы лица, здоровью которого был причинен вред;

причинения судьей, должностным лицам правоохранительных или контролирующих органов в связи с их служебной деятельностью телесных повреждений или иного вреда их здоровью, не повлекших стойкой утраты трудоспособности, не повлиявших на возможность заниматься в дальнейшем профессиональной деятельностью. В подобной ситуации страховая сумма выплачивается в размере, равном 12-кратному размеру среднемесячной заработной платы лица, здоровью которого был причинен вред.

Если телесные повреждения или иной вред здоровью, причиненные судьей, сотрудникам правоохранительных или контролирующих органов повлекли невозможность заниматься далее профессиональной деятельностью, им ежемесячно выплачивается компенсация в виде разницы между их среднемесячной заработной платой и назначенной им в связи с этим пенсией без учета суммы выплат, полученных по государственному страхованию.

В случае гибели (смерти) застрахованных по данному виду страхования лиц, вследствие причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью в связи с их служебной деятельностью нетрудоспособным членам их семей выплачивается ежемесячная компенсация. Этот вид страхового возмещения рассчитывается как разница между приходившейся на долю погибшего застрахованного лица частью заработной платы и назначенной его иждивенцам пенсией по случаю потери кормильца без учета суммы выплат, полученных по государственному страхованию. Данное правило обязательного государственного страхования распространяется в том числе и на судей, должностных лиц правоохранительных или контролирующих органов, которые были уволены, ушли или были удалены в отставку.

Кроме обязательного государственного страхования жизни и здоровья рассматриваемых лиц государство защищает принадлежащее им имущество. Согласно действующему страховому законодательству ущерб, причиненный уничтожением или по-

вреждением имущества, принадлежащего судьям, должностным лицам правоохранительных или контролирующих органов или членам их семей, подлежит возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду.

Гарантией целевого использования бюджетных денежных средств, выделенных на обязательное государственное страхование, являются перечисленные в законодательстве обстоятельства, наличие которых препятствует застрахованным лицам получить возмещение из государственных фондов. Основанием для отказа в выплате страховых сумм и компенсаций является приговор или постановление суда в отношении лица, признанного виновным в гибели (смерти) судьи, должностного лица правоохранительного или контролирующего органа или причинении ему телесных повреждений либо уничтожении или повреждении принадлежащего ему имущества, которым установлено, что эти события не связаны со служебной деятельностью застрахованного лица.

Обязательное государственное страхование сотрудников внешней разведки установлено и регулируется Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»¹. За счет средств федерального бюджета подлежат обязательному государственному страхованию все сотрудники кадрового состава органов внешней разведки РФ. Страховая выплата установлена в размере 15-кратного денежного содержания сотрудника внешней разведки.

В полном объеме подлежит возмещению вред, причиненный здоровью сотрудника органа внешней разведки или здоровью члена его семьи в связи с осуществлением разведывательной деятельности. В случае утраты сотрудником внешней разведки или членом его семьи трудоспособности ему выплачивается единовременное пособие, размер которого зависит от степени потери трудоспособности и может достигать пределов от годового до семилетнего содержания.

Аналогичный порядок обязательного государственного страхования установлен для лиц, оказывающих конфиденциальное содействие органам внешней разведки РФ. Страховая защита лица, оказывающего конфиденциальное содействие органам внешней разведки, но являющегося гражданином Российской Федерации, устанавливается Президентом РФ.

Самостоятельным видом обязательного государственного страхования выступает *обязательное социальное страхование от*

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Данный способ защиты имущественных интересов установлен Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»¹.

Объектом обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний являются имущественные интересы физических лиц, связанные с утратой этими лицами здоровья, профессиональной трудоспособности либо их смертью вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания.

Обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний подлежат физические лица: выполняющие работу на основании трудового договора, заключенного со страхователем; осужденные к лишению свободы и привлекаемые к труду страхователем.

Требования обязательного страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний распространяются на граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, если какие-либо ограничения не предусмотрены федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Страхователем по данному виду государственной защиты имущественных интересов может быть любое юридическое лицо (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории России и нанимающая граждан РФ) либо физическое лицо, нанимающее лиц, подлежащих обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Страховщиком выступает Фонд социального страхования РФ, специально образованный для выполнения данного направления финансовой деятельности государства.

Правовой статус страховщика по рассматриваемому виду обязательного государственного страхования имеет ряд законодательно установленных ограничений, обусловленных публичным характером финансовых отношений в сфере государственной страховой деятельности. Так, Фонд социального страхования РФ обязан осуществлять необходимые меры, обеспечивающие финансовую устойчивость системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, включая формирование резервов

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.

средств на осуществление указанного вида социального страхования.

Деятельность страховщика подвергается более строгому финансовому контролю со стороны государства. Государственный контроль за финансово-хозяйственной деятельностью Фонда социального страхования РФ осуществляется Счетной палатой РФ, а в части использования ассигнований из федерального бюджета дополнительно контролируется Министерством финансов РФ.

Кроме государственного финансового контроля, деятельность Фонда социального страхования РФ не реже одного раза в год проверяется специализированной аудиторской организацией, имеющей лицензию на аудит страховых организаций.

Средства на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний отражаются в доходной и расходной частях бюджета Фонда социального страхования РФ отдельными строками. Названные денежные средства являются федеральной собственностью и не подлежат изъятию.

Особенностью обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является процесс установления страховых тарифов. Страховые тарифы устанавливаются ежегодно федеральным законом, проект которого обязано подготовить Правительство РФ и внести его на рассмотрение в Государственную Думу¹.

По отдельным видам обязательного страхования государство может вступать в финансовые правоотношения не в качестве страховщика, а в качестве страхователя.

§ 4. Особенности страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации

В целях защиты прав и законных интересов вкладчиков банков, укрепления доверия к банковской системе России и стимулирования привлечения сбережений населения в националь-

¹ См., например: Федеральный закон от 22 декабря 2005 г. № 179-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год» // СЗ РФ. 2005. № 52. Ч. I. Ст. 5592; Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 207-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2005 год» // СЗ РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 33.

ную банковскую систему была введена система обязательного страхования вкладов физических лиц в банках России. Правовые основы названного вида страхования установлены Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

Названный Федеральный закон устанавливает правовые, финансовые и организационные основы функционирования системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках России, компетенцию, порядок образования и деятельности Агентства по страхованию вкладов, порядок выплаты возмещения по вкладам; регулирует отношения между российскими банками, Агентством по страхованию вкладов, Центральным банком РФ и федеральными органами исполнительной власти в сфере отношений по обязательному страхованию вкладов физических лиц в банках.

Кроме отмеченных правоотношений, объектами правового регулирования выступают отношения по созданию и функционированию системы страхования вкладов, формированию и использованию ее денежного фонда, выплатам возмещения по вкладам при наступлении страховых случаев; отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного контроля за функционированием системы страхования вкладов, и иные отношения, возникающие в данной сфере.

Страхование вкладов осуществляется на основе названного Федерального закона и в силу этого не требует заключения договора страхования. Все банки России обязаны участвовать в системе страхования вкладов физических лиц. Вместе с тем банк считается участником системы страхования вкладов только после его постановки на учет в качестве такового Агентством по страхованию вкладов. Подобное решение принимается Агентством на основании уведомления Банка России о выдаче банку разрешения на участие в системе страхования вкладов¹.

Обязательное страхование вкладов основывается на следующих принципах, имеющих законодательное закрепление²:

обязательность участия банков в системе страхования вкладов;

¹ См.: Положение о порядке рассмотрения Банком России ходатайства банка о вынесении Банком России заключения о соответствии банка требованиям к участию в системе страхования вкладов. Утв. Центральным банком РФ 16 января 2004 г. № 248-П // Вестник Банка России. 2004. № 5.

² См. ст. 3 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

сокращение рисков наступления неблагоприятных последствий для вкладчиков в случае неисполнения банками своих обязательств;

прозрачность деятельности системы страхования вкладов;
накопительный характер формирования фонда обязательного страхования вкладов за счет регулярных страховых взносов банков — участников системы страхования вкладов.

В целях осуществления функций по обязательному страхованию вкладов образовано Агентство по страхованию вкладов, которое является государственной корпорацией, созданной Российской Федерацией. Статус, цель деятельности, функции и полномочия Агентства по страхованию вкладов определяются федеральными законами «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и «О некоммерческих организациях»¹.

Основной целью деятельности названной организации является обеспечение функционирования системы страхования вкладов.

При осуществлении функций по обязательному страхованию вкладов Агентство осуществляет следующие полномочия:

организует учет банков (ведет реестр банков);
осуществляет сбор страховых взносов и контроль за их поступлением в фонд обязательного страхования вкладов²;

осуществляет мероприятия по учету требований вкладчиков к банку и выплате им возмещения по вкладам;

имеет право обращаться в Банк России с предложением о применении к банкам мер ответственности, предусмотренных ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и нормативными актами Банка России;

размещает и (или) инвестирует временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов³;

¹ См. подробнее: Концепция деятельности Агентства по страхованию вкладов // Вестник Банка России. 2005. № 4.

² См. подробнее: Порядок уплаты страховых взносов, утв. решением Правления государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» от 5 февраля 2004 г. (протокол № 2) в ред. от 30 марта 2006 г. // Вестник Банка России. 2004. № 16; 2006. № 22.

³ См. подробнее: Приказ Минфина России от 7 сентября 2005 г. № 113н «Об установлении критериев для ценных бумаг, в которые могут размещаться и (или) инвестироваться временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов» // БНА. 2005. № 42.

имеет право требовать от банков размещения информации о системе страхования вкладов и об участии в ней банка в доступных для вкладчиков помещениях банка, в которых осуществляется обслуживание вкладчиков;

определяет порядок расчета страховых взносов¹.

Обязательному страхованию подлежат вклады физических лиц в национальных банках, за исключением денежных средств:

размещенных на банковских счетах физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, если эти счета открыты в связи с предпринимательской деятельностью;

размещенных физическими лицами в банковские вклады на предъявителя, в том числе удостоверенные сберегательным сертификатом и (или) сберегательной книжкой на предъявителя;

переданных физическими лицами банкам в доверительное управление;

размещенных во вклады в находящихся за пределами территории РФ филиалах российских банков.

Субъекты системы обязательного страхования вкладов имеют корреспондирующие права и обязанности.

Вкладчики имеют право: получать возмещение по вкладам в порядке, установленном Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»; сообщать в Агентство по страхованию вкладов о фактах задержки банком исполнения обязательств по вкладам; получать от банка, в котором они размещают вклад, и от Агентства по страхованию вкладов информацию об участии банка в системе страхования вкладов, о порядке и размерах получения возмещения по вкладам.

Вкладчик, получивший возмещение по вкладам, размещенным в банке, в отношении которого наступил страховой случай, сохраняет право требования к данному банку на сумму, определяемую как разница между размером требований вкладчика к данному банку и суммой выплаченного ему возмещения

¹ См., например: Официальное обращение государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» от 6 февраля 2004 г. «О ставке страховых взносов банков в фонд обязательного страхования вкладов» // Вестник Банка России. 2004. № 11; Порядок расчета страховых взносов. Утв. решением Совета директоров государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» от 3 февраля 2004 г. (протокол № 3) // Вестник Банка России. 2004. № 16.

по вкладам в данном банке. Однако удовлетворение такого права требования вкладчика к банку выходит за пределы финансово-правового регулирования и осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

Соответственно установленным правам вкладчиков банки несут обязанности, основные из которых: уплачивать страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов; представлять вкладчикам информацию о своем участии в системе страхования вкладов, о порядке и размерах получения возмещения по вкладам; размещать информацию о системе страхования вкладов в доступных для вкладчиков помещениях банка, в которых осуществляется обслуживание вкладчиков; вести учет обязательств банка перед вкладчиками, позволяющий банку сформировать на любой день реестр обязательств банка перед вкладчиками по форме, которая устанавливается Банком России.

Страховым случаем в системе обязательного страхования вкладов физических лиц может послужить одно из следующих обстоятельств: отзыв (аннулирование) у банка лицензии Банка России на осуществление банковских операций в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»; введение Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов банка.

Со дня наступления страхового случая у вкладчика появляется право требования вкладчика на возмещение по вкладам.

Размер возмещения по вкладам каждому вкладчику устанавливается исходя из суммы обязательств по вкладам банка, в отношении которого наступил страховой случай, перед этим вкладчиком. При исчислении суммы обязательств банка перед вкладчиком в расчет принимаются только застрахованные вклады¹.

Возмещение выплачивается вкладчику в размере 100% суммы вкладов в банке, не превышающей 100 тыс. руб., плюс 90% суммы вкладов в банке, превышающей 100 тыс. руб., но в совокупности не более 400 тыс. руб. Если страховой случай наступил в отношении нескольких банков, в которых вкладчик име-

¹ См. подробнее: Порядок и размеры получения возмещения по вкладам в соответствии с Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Принят решением Правления государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» от 30 июня 2005 г. № 48 // Вестник Банка России. 2005. № 37.

ет вклады, размер страхового возмещения исчисляется в отношении каждого банка отдельно.

Функционирование системы обязательного страхования вкладов физических лиц требует создания действенных финансовых условий. В этих целях на основе Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» образован фонд обязательного страхования вкладов, который представляет собой совокупность денежных средств и иного имущества, формируемых и используемых в соответствии с законодательством, принадлежащих Агентству по страхованию вкладов на праве собственности и предназначенных для финансирования выплаты возмещения по вкладам физических лиц в российских банках.

Фонд обязательного страхования вкладов обособлен от иного имущества Агентства по страхованию вкладов. Денежные средства фонда обязательного страхования вкладов учитываются на специально открываемом счете Агентства по страхованию вкладов в Банке России. На фонд обязательного страхования вкладов не может быть обращено взыскание по обязательствам государства или муниципальных образований, банков, иных третьих лиц, а также Агентства по страхованию вкладов, за исключением случаев, когда обязательства Агентства возникли в связи с неисполнением им обязанностей по выплате возмещения по вкладам.

Источниками формирования фонда обязательного страхования вкладов выступают: страховые взносы, уплачиваемые банками; пени за несвоевременную и (или) неполную уплату страховых взносов; денежные средств и иное имущество, которые получены от удовлетворения прав требования Агентства по страхованию вкладов, приобретенные в результате выплаты им возмещения по вкладам; средства федерального бюджета; доходы от размещения и (или) инвестирования временно свободных денежных средств фонда обязательного страхования вкладов; другие доходы, не запрещенные федеральным законодательством.

Государство на законодательном уровне обеспечивает финансовую устойчивость системы страхования вкладов. Согласно Федеральному закону «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», БК РФ и ежегодно принимаемым федеральным законам о федеральном бюджете на очередной финансовый год финансовая устойчивость системы страхования вкладов обеспечивается имуществом Агентства по страхованию вкладов и средствами федерального бюд-

жета. Для обеспечения финансовой устойчивости системы страхования вкладов федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год устанавливается право Правительства РФ выдавать бюджетные кредиты и осуществлять заимствования.

Финансовый контроль за функционированием системы страхования вкладов осуществляется Правительством РФ, Банком России и Агентством по страхованию вкладов. Банки — участники системы страхования вкладов могут быть проверены со стороны Банка России по предложению Агентства по страхованию вкладов. В ходе таких проверок Банк России привлекает служащих Агентства для выяснения вопросов по объему и структуре обязательств этих банков перед вкладчиками, уплаты страховых взносов, а также исполнения банками иных обязанностей, возложенных Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»¹ путем участия их представителей в органах управления Агентством по страхованию вкладов. Для проведения проверки использования Агентством фонда обязательного страхования вкладов ежегодно проводится независимая аудиторская проверка. Контроль за расходованием средств федерального бюджета, направленных в фонд обязательного страхования вкладов, осуществляется Счетной палатой РФ.

Глава 26. Правовые основы денежного обращения и расчетов

§ 1. Денежно-кредитная политика государства и ее правовое регулирование

В Российской Федерации осуществляется единая государственная денежно-кредитная политика, разработка и реализация которой осуществляется Центральным банком РФ совместно с Правительством РФ. Денежно-кредитная политика позволяет государству определять и регулировать денежную массу в обращении и связанные с этим обращением экономические процессы.

¹ См. подробнее: Указание Центрального банка РФ от 13 января 2005 г. № 1542-У «Об особенностях проведения проверок банков с участием служащих государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» // Вестник Банка России. 2005. № 7.

Основными инструментами и методами денежно-кредитной политики, проводимой Центральным банком РФ, являются:

процентные ставки по операциям Центрального банка РФ. Центральный банк РФ использует процентную политику для воздействия на рыночные процентные ставки. По различным видам операций банк может устанавливать одну или несколько процентных ставок или проводить процентную политику без фиксации процентной ставки;

нормативы обязательных резервов, депонируемых в Центральном банке РФ (резервные требования). Размер обязательных резервов устанавливается в процентном отношении к обязательствам кредитной организации и образует норматив обязательных резервов. Обязательные резервы подлежат депонированию в Центральном банке РФ;

операции на открытом рынке. Под операциями на открытом рынке понимаются купля-продажа Центральным банком РФ казначейских векселей, государственных облигаций, иных государственных ценных бумаг, облигаций Центрального банка РФ, а также краткосрочные операции с указанными ценными бумагами;

рефинансирование кредитных организаций, т. е. кредитование Центральным банком РФ кредитных организаций. Формы, порядок и условия рефинансирования устанавливаются в соответствии с нормативными актами Центрального банка РФ;

валютные интервенции. Данный метод денежно-кредитной политики выражается в купле-продаже Центральным банком РФ иностранной валюты на валютном рынке в целях воздействия на курс рубля, а также на суммарный спрос и предложение денег;

установление ориентиров роста денежной массы. Центральный банк РФ может устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы, основываясь на концептуальных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики;

прямые количественные ограничения. Этот метод осуществления денежно-кредитной политики заключается в установлении Центральным банком РФ лимитов на рефинансирование кредитных организаций и проведение кредитными организациями отдельных банковских операций. В исключительных случаях в целях проведения единой государственной денежно-кредитной политики Центральный банк РФ вправе применять прямые количественные ограничения. Однако прямые количественные ограничения должны в равной степени касаться всех кредитных

организаций и могут вводиться только после консультаций с Правительством РФ;

эмиссия облигаций от своего имени. Облигации Центрального банка РФ размещаются и обращаются среди кредитных организаций.

Единая государственная денежно-кредитная политика имеет юридическое значение, поскольку утверждается Центральным банком РФ и рассматривается Государственной Думой. Требования к нормативному содержанию основных направлений единой денежно-кредитной политики установлены ст. 45 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Основные направления единой денежно-кредитной политики на предстоящий год ежегодно представляется Центральным банком РФ в Государственную Думу. До этого названный документ направляется Президенту РФ и Правительству РФ.

Основные направления единой денежно-кредитной политики на предстоящий год включают следующие положения:

концептуальные принципы, лежащие в основе денежно-кредитной политики, проводимой Центральным банком РФ;

краткая характеристика состояния экономики Российской Федерации;

прогноз ожидаемого выполнения основных параметров денежно-кредитной политики в текущем году;

количественный анализ причин отклонения от целей денежно-кредитной политики, заявленных Центральным банком РФ на текущий год, оценка перспектив достижения указанных целей и обоснование их возможной корректировки;

прогноз развития экономики России на предстоящий год (не менее двух вариантов) с указанием цен на нефть и другие товары российского экспорта;

прогноз основных показателей платежного баланса России на предстоящий год;

целевые ориентиры, характеризующие основные цели денежно-кредитной политики, включая показатели инфляции, денежной массы, процентных ставок, изменения золотовалютных резервов;

основные показатели денежной программы на предстоящий год;

варианты применения инструментов и методов денежно-кредитной политики, обеспечивающих достижение целевых ориентиров при различных вариантах развития экономики;

план мероприятий Центрального банка РФ на предстоящий год по совершенствованию банковской системы РФ, банковского надзора, финансовых рынков и платежной системы.

Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год должны быть рассмотрены Государственной Думой не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год.

§ 2. Правовые основы денежного обращения. Денежная система Российской Федерации

Под денежным обращением понимается движение денежной массы внутри страны в наличной и безналичной формах.

Деньги — это экономическая категория, в которой проявляются и с помощью которой строятся отношения между людьми. Деньги — особый вид универсального товара, используемого в качестве всеобщего эквивалента, посредством которого выражается стоимость всех других товаров. Деньги представляют собой уникальный товар, выполняющий функции средства обмена, платежа, измерения стоимости, накопления богатства. В современной экономике обращение денег является неизменным условием обращения практически всех видов товаров. Деньги — это блага, обладающие совершенной ликвидностью и выполняющие функции средства измерения ценности остальных благ (всеобщего эквивалента) или средства осуществления расчетов при обмене (средства обмена). Назначение денег заключается в экономии издержек рыночных взаимодействий.

Роль денег проявляется в их функциях, которые выражают внутреннее содержание денег. Этих функций пять: *мера стоимости, средство обращения, средство платежа, средство накопления и сбережения, мировые деньги.*

Деньги являются мощным регулятором экономических и неэкономических отношений. Кредитование, дотирование и другие операции осуществляются с помощью денег. Поэтому деньги — стимул развития экономики в целом, отдельных ее отраслей и подотраслей, конкретных субъектов экономической деятельности, а также социальной сферы. Сокращение нежелательных для государства и общества экономических и неэкономических операций осуществляется не только путем административно- и гражданско-правовых ограничений, но и с помощью денег. Например, государство в целях обеспечения протекционистской политики в отношении отечественных то-

варов устанавливает более высокие в сравнении с другими импортируемыми товарами таможенные пошлины.

Деньги отражают глубинное состояние экономики, в первую очередь — наполненность рынка товарами и степень финансовой обеспеченности субъектов экономической и неэкономической деятельности. Так, инфляционные процессы (обесценение денег), наблюдавшиеся в России в 1992—1994 гг., в числе прочих причин были вызваны сокращением производства, низкой наполняемостью рынка отечественными товарами. Необходимость обеспечить поддержку ряда отраслей экономики и социальную поддержку ряда групп населения вызвала сознательную эмиссию большего количества денежной массы, чем требовалось в соответствии с законами денежного обращения. Постоянное понижение курса рубля по отношению к наиболее устойчивой валюте — доллару США — было вызвано в этот период расширением импорта товаров в Россию и оттоком российского капитала в страны, где существовали более благоприятные условия для инвестирования.

В Российской Федерации как стране с рыночной экономикой деньги используются в качестве одного из важнейших регуляторов экономических отношений в целях их направления на достижение государственных и общественных интересов, а также частных интересов, не противоречащих интересам государственным и общественным.

Благодаря выполнению перечисленных функций деньги играют ключевую роль в развитии производства, особенно в рыночной экономике. Общественная роль денег в экономической системе состоит в том, что они являются связующим звеном между независимыми товаропроизводителями, а также средством учета общественного труда в товарном хозяйстве. Деньги участвуют в установлении цен на товары.

Известно, что в разных странах в разное время функции денег выполняли самые различные товары. При этом учитывались географические, национальные и иные особенности населения, проживавшего в соответствующих странах, а также специфика хозяйственной деятельности этих стран. С течением времени практически во всех странах перешли к универсальному денежному средству — *золоту*, учитывая особые качества золота как вещества и товара: компактность; неизменяемость физических свойств; большое количество труда и средств, затрачиваемых на его добычу и переработку, а следовательно, и высокая стоимость и т. п. Однако наличное обращение золота (в слитках, монетах, изделиях) затруднено из-за необходимости

постоянного перемещения его больших масс и из-за физической изнашиваемости монет, слитков, изделий.

Поэтому в XVII—XIX вв. практически во всех странах переходят на *бумажные деньги*, особенностью которых являлось выражение в денежной единице определенной меры (массы) золота.

Длительное время традиционно сохранялось право владельца бумажных денег на их обмен на определенное количество золота и соответствующая обязанность эмитента (т. е. субъекта, выпустившего в обращение деньги) обменять представленные бумажные деньги на золото. Это было характерно, в частности, для дореволюционной России и для Советского Союза времен новой экономической политики 1920-х гг.

Современная практика подавляющего большинства государств и банков исходит из отсутствия права и обязанности обменять бумажные деньги на золото. Внешним ее проявлением является отсутствие на бумажных денежных знаках некогда традиционных надписей о соответствии «бумажной» денежной единицы определенной массе золота и об обязательстве эмитента обменять бумажную купюру на соответствующее количество золота. Таких надписей нет, в частности, на бумажных денежных знаках Центрального банка РФ.

В современной практике организации денежного обращения в различных странах становятся все более редкими надписи на бумажных денежных знаках о том, что эти знаки обеспечиваются золотом и другими драгоценностями, «всем достоянием» конкретного государства или банка-эмитента (такие надписи были, в частности, на бумажных денежных знаках Союза ССР).

Принято считать, что денежные знаки (как бумажные, так и металлические) обеспечены всеми активами эмитента.

Это положение в общей форме закреплено в законодательных актах о денежном обращении соответствующих государств.

В частности, в ст. 30 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» указано, что банкноты и монеты являются безусловными обязательствами Центрального банка РФ и обеспечиваются всеми его активами. Но записи об обеспечении рубля золотым содержанием в нем нет.

Отметим, что в последний период существования СССР советский рубль, в отличие от предыдущих периодов, также не имел золотого обеспечения. В соответствии со ст. 10 Закона СССР «О Государственном банке СССР» официальное соотно-

шение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами не устанавливалось.

Наряду с золотом функции денег широко выполняли другие драгоценные металлы — *платина* и *серебро*. В настоящее время очень немногие государства используют серебро для изготовления монет.

В современной Российской Федерации золотые, серебряные и платиновые монеты выпускаются как сувениры, как объект коллекционирования, причем специально обработанные и упакованные. Хотя такие монеты обязательны к приему наряду с денежными купюрами и обычными монетами, в денежном обращении их фактически нет.

Современные деньги выпускаются в обращение непосредственно государством, но чаще от его имени уполномоченным им банком. В любом случае денежные знаки являются таким же символом государства, как герб или флаг.

Официальные денежные знаки предусмотрены законодательными актами государства. Иногда на территории государства обращаются (с его ведома и разрешения или «самовольно») другие денежные знаки. Например, после распада Советского Союза на территории большинства государств — бывших союзных республик обращались денежные знаки уже не существовавшего Союза ССР.

Наконец, встречаются *денежные суррогаты*, т. е. такие денежные знаки, которые не предусмотрены законодательством и которые вводятся отдельными предприятиями или иными организациями, а также гражданами самовольно.

Одна из причин их появления — нехватка официальных денежных знаков. Суррогаты достаточно часто вводятся предприятиями ввиду их неплатежеспособности, с одной стороны, и в связи с необходимостью рассчитываться с работниками предприятий, с другой стороны.

Несмотря на то что номинальное значение денежного суррогата обычно выражается в официальной денежной единице (валюте) соответствующего государства, государство не признает суррогаты в качестве платежного средства. Это выражается, в частности, в безусловном отказе принимать платежи в пользу государства в суррогатных формах, в запрещении различным организациям и физическим лицам осуществлять расчеты с помощью суррогатов, а в крайних случаях — в изъятии и уничтожении суррогатов.

Непосредственное обеспечение эффективности и бесперебойного функционирования платежной системы возложено на

Центральный банк РФ. Одной из основных целей деятельности Центрального банка РФ является защита и обеспечение устойчивости рубля. Реализация названных целей осуществляется посредством выполнения следующих функций: монопольное осуществление эмиссии и организация наличного денежного обращения; установление правил расчетов в Российской Федерации; создание резервных фондов банкнот и монет; определение правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег; установление признаков платежности денежных знаков; определение порядка замены и уничтожения денежных знаков, вышедших из обращения; утверждение правил ведения операций.

С помощью оперативного эмиссионно-кассового регулирования путем выпуска и изъятия денег из обращения в соответствии с потребностями экономики производится перераспределение денежной массы между территориями страны.

§ 3. Правовые основы денежной системы Российской Федерации

Денежная система состоит из ряда элементов. В Российской Федерации денежная система включает: официальную денежную единицу; порядок эмиссии наличных денег; правовое регулирование денежного обращения.

Денежной единицей страны является рубль, который состоит из 100 копеек, имеет одинаковую платежную силу на всей территории Российской Федерации. Выпуск и обращение других денежных единиц и денежных суррогатов не допускается.

Рубль до 1990 г. по закону имел твердо фиксированное золотое содержание, равное 0,987412 г золота. Это количество золота, зафиксированное в денежной единице, являлось *масштабом цен*, который за время существования бывшего Советского Союза неоднократно менялся. В результате денежной реформы 1922—1924 гг. в обращении находились кредитные деньги: червонец, казначейские билеты достоинством 1, 2, 5 руб. и разменная монета. Червонец представлял в обороте 7,7 г золота, равных бывшей 10-рублевой золотой монете царской чеканки, а казначейский рубль содержал в обороте 0,77 г золота, что являлось масштабом цен. С 1928 г. обмен червонцев на золото был отменен, рубль законодательно утратил золотое содержание. Был установлен твердый валютный паритет между франком и рублем: 1 французский франк равнялся 3 руб. С 1937 г., когда рухнул «золотой блок», возглавляемый Францией, и ре-

зервной валютой стал доллар, был установлен валютный паритет рубля и доллара: 1 долл. приравнялся к 5 руб. 30 коп. По этому паритету шли расчеты во внешней торговле. И только с марта 1950 г. наша валюта была откреплена от доллара, законодательно было выработано твердо фиксированное золотое содержание рубля, равное 0,222168 г золота, что являлось масштабом цен. Валютный курс рубля устанавливался путем сравнения золотого содержания иностранной валюты и рубля. С января 1961 г. масштаб цен был изменен: золотое содержание рубля было увеличено в 4,44 раза и стало составлять по закону 0,987412 г золота. Масштаб цен утратил свой экономический смысл, поскольку Ямайской валютной реформой 1976—1978 гг. официальная цена на золото и золотое содержание денежных единиц была отменена. В связи с переходом России к рыночной экономике и потерей рублем покупательной способности, соответствующей его золотому содержанию, с 1992 г. это золотое содержание утратилось. Цены на товары и услуги устанавливаются в рублях. Золото перестало быть основой нашей денежной системы, но сохранилось как стратегический металл, имеющийся у каждой страны в золотовалютных запасах, на который можно купить валюту и получить в иностранных банках кредит под залог золота.

Сегодня в нашей стране функционируют банковские билеты и разменная металлическая монета. До 1992 г. в обращении кроме банковских билетов находились казначейские билеты достоинством 1, 3, 5 руб. С 1992 г. они изъяты из обращения, а структура современной денежной массы состоит из кредитных денег и монет.

Эмиссия представляет собой выпуск денег в обращение. Эмиссионная система — законодательно установленный порядок выпуска в обращение уполномоченным банком денежных знаков. Механизм эмиссионно-кассового регулирования денежной массы в обращении включает в себя порядок выпуска и изъятия денег из обращения, а также их перераспределение между территориями и регионами страны в зависимости от потребностей экономики. Федеральным законом о Центральном банке РФ предусматривается монопольное право указанного банка на эмиссию денег и эмиссионно-кассовое регулирование денежной массы в обращении. Налично-денежный оборот обслуживается банкнотами и металлической разменной монетой. Современный механизм эмиссии банкнот основан на кредитовании коммерческих банков, государства и увеличении золотовалютных резервов. В первом случае он обеспечивается

векселями и другими банковскими обязательствами и ценными бумагами, во втором — государственными долговыми обязательствами, а при покупке золота и иностранной валюты — соответственно золотом и валютой. Обеспечением банкнотной эмиссии служат активы Центрального банка РФ. Выполняя эту функцию, он определяет порядок ведения кассовых операции, устанавливает правила перевозки, хранения и инкассации наличных денег, обеспечивает создание резервных фондов банкнот и металлической монеты, определяет признаки платежеспособности денежных запасов, а также порядок замены или уничтожения поврежденных банкнот и монет.

В основе механизма эмиссионно-кассового регулирования денежной массы лежит соотношение централизованного монопольного права на эмиссию денег Центрального банка РФ с децентрализованной системой их выпуска и изъятия по территориям страны. Функцию эмиссионно-кассового регулирования денежной массы выполняют расчетно-кассовые центры при главных территориальных управлениях Центрального банка РФ. В них по его разрешению создаются резервные фонды денежных знаков и монет. Основное назначение резервных фондов заключается в обеспечении эмиссии денежных знаков в обращение, регулировании покупательной структуры денежной массы, замене поврежденных банкнот и монет новыми, экономии расходов на перевозку из центра и хранение денежных знаков.

Кроме резервных фондов при расчетно-кассовом центре существует оборотная касса, в которую принимаются и из которой выдаются наличные деньги в течение операционного дня. Их остаток в оборотной кассе лимитируется, а при превышении установленного лимита в конце операционного дня излишки денег передаются в резервные фонды. Эта операция производится автоматически без специального разрешения Центрального банка РФ и считается изъятием денег из обращения. Если в оборотной кассе расчетно-кассового центра не хватает наличности для обслуживания банков и клиентов, требуется *эмиссионное разрешение* — подкрепление оборотной кассы из резервных фондов Центрального банка РФ. Эта операция по перечислению наличных денег из резервных фондов в оборотную кассу уже является эмиссией. Правление Центрального банка РФ выдает разрешение на выпуск денег в обращение в пределах эмиссионной директивы, т. е. предельного размера выпуска денег в обращение, установленного Правительством РФ в соответствии с денежно-кредитной политикой на

предстоящий период (год). Механизм эмиссионно-кассового регулирования позволяет экономно и рационально регулировать и перераспределять наличную денежную массу на определенной территории, оперативно удовлетворять потребности регионов в денежных знаках.

На расчетно-кассовые центры главных территориальных управлений Центрального банка РФ возложено кассовое обслуживание коммерческих банков, причем эти отношения носят договорной характер. Выдача денежной наличности банкам и другим юридическим лицам, прием от них излишков денег, а также кассовое обслуживание производится с отражением всех операций по корреспондентским счетам банков и счетам других юридических лиц. Излишки денежной наличности сдаются в оборотную кассу расчетно-кассового центра, обработанными, сформированными и упакованными в установленном порядке.

В зависимости от объемов работы расчетно-кассового центра и с учетом экономической целесообразности по согласованию с главным территориальным управлением при расчетно-кассовом центре может быть создан участок инкассации для перевозки ценностей. Услуги, оказываемые им для банков и клиентов, производятся на платной договорной основе. Кассовое обслуживание коммерческих банков предполагает представление за 45 дней до начала очередного квартала в территориальное управление Центрального банка РФ прогноза ожидаемых поступлений и выдач наличных денег, а также подкреплений или излишков в предстоящем квартале. Эти данные используются для планирования деятельности расчетно-кассового центра, определения общей потребности в эмиссии наличных денег по региону. В коммерческих банках для проведения операций с наличными денежными знаками имеется операционная касса, через которую осуществляется работа по приему, пересчету и выдаче денежной наличности, поступающей от клиентов. Для нее также устанавливается лимит остатка денежной наличности на конец дня, которая должна сдаваться в расчетно-кассовом центре. Недостаток наличных денег для проведения операций с клиентами должен оформляться заявкой и передаваться в главное территориальное управление Центрального банка РФ. После получения разрешения на подкрепление операционной кассы банка наличные деньги передаются в кассу банка, и делается соответствующая проводка по корреспондентскому счету в расчетно-кассовый центр.

Правовое регулирование денежной системы означает, что денежная система России, как и любого другого государства является объектом правотворчества компетентных органов.

Денежная система России имеет конституционную основу. В соответствии с Конституцией РФ финансовое и валютное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации (п. «ж» ст. 71). Таким образом, денежная система является одновременно объектом правового регулирования конституционного права и финансового права.

Непосредственное правовое регулирование денежной системы осуществляется нормами финансового права, которые определяют статус денежной системы РФ, устанавливают признаки платежеспособности денежных знаков, регулируют порядок обращения наличных денег, основы организации и формы расчетов и т. п. Именно посредством финансово-правового регулирования обеспечивается действенное функционирование денежной системы.

Комплексное финансово-правовое регулирование денежной системы осуществляется Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Определенные общественные отношения в сфере денежной системы регулируются Федеральным законом «О банках и банковской деятельности».

Вопросы финансово-технического характера, обеспечивающие функционирование денежной системы (изготовление денежных знаков, правила их перевозки, хранения и инкассации, создание резервных фондов денежных знаков, установление признаков и порядка платежей, замены и уничтожения поврежденных денежных знаков и др.), регулируются нормативными актами Центрального банка РФ, издаваемыми в соответствии с действующим законодательством.

В целях развития политики государства по ограничению налично-денежного обращения при необходимости принимаются нормативные акты и по отдельным аспектам наличного денежного обращения.

Значимость денежной системы для развития всего государства обусловила ее правовое регулирование и иными отраслями права.

Так, нормы гражданского права устанавливают право собственности на деньги (денежные знаки) и порядок расчетов при сделках гражданско-правового характера.

Нормы административного права устанавливают ответственность за административные правонарушения в сфере денежной системы, главным образом в процессе денежного обращения.

Наиболее строгие меры ответственности за совершение правонарушений, направленных против функционирования и устойчивости денежной системы (в основном — фальшивомонетничество), установлены УК РФ.

Таким образом, денежная система России представляет собой типичную современную бумажно-денежную систему с использованием знаков стоимости, не разменных на золото, регулируемую Центральным банком РФ посредством экономических нормативов и инструментов денежно-кредитной политики.

§ 4. Правовые основы организации наличного денежного обращения

Эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятия из обращения на территории РФ осуществляется исключительно Центральным банком РФ. Советом директоров Центрального банка РФ утверждено Положение о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации от 5 января 1998 г. № 14-П¹. В целях организации наличного денежного обращения Центральный банк РФ 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 для кредитных организаций.

На территории России банкноты (банковские билеты) и монета Центрального банка РФ являются единственным законным средством платежа. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону. Банкноты и монета являются безусловными обязательствами Центрального банка РФ и обеспечиваются всеми его активами. Они обязательны к приему по нарицательной стоимости при всех видах платежей, для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории Российской Федерации.

¹ Вестник Банка России. 1998. № 1.

Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает определенные гарантии действия выпущенных денежных знаков. Банкноты и монета Центрального банка РФ 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. В соответствии с законодательством при обмене банкнот и монеты Центрального банка РФ на денежные знаки нового образца срок изъятия банкнот и монеты из обращения не может быть менее одного года, но не более пяти лет.

Решение о выпуске в обращение новых банкнот и монеты и решение об изъятии старых принимает Совет директоров Центрального банка РФ. Он же утверждает номиналы и образцы новых денежных знаков. Описание новых денежных знаков публикуется в средствах массовой информации. Очень важно, что о выпуске новых денежных знаков Центральный банк РФ обязан направить в Правительство РФ предварительную информацию.

Сфера использования налично-денежных платежей связана в основном с реализацией доходов населения. Наличными деньгами производятся расчеты: предприятий, учреждений и организаций с населением; между отдельными гражданами на товарных и продуктовых рынках; частично расчеты населения с финансово-кредитной системой; в ограниченных размерах расчеты между предприятиями в пределах до 100 тыс. руб. по одной сделке¹.

В странах с развитой рыночной экономикой и банковской системой доля расчетов наличными деньгами в совокупном денежном обороте не превышает 3—8%. Это достигается переводом заработной платы рабочих и служащих на счета в банках. Заработную плату наличными деньгами получают в США примерно 1% населения, в Англии — 10%, Франции — менее 10%, в Канаде — около 5%². Расчеты населения за товары и услуги в

¹ См.: Указание Центрального банка РФ от 20 июня 2007 г. № 1843-У «О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя» // Вестник Банка России. 2007. № 39.

² См.: Общая теория денег и кредита / Под ред. Е. Ф. Жукова. М., 1995. С. 78.

основной массе проводятся в безналичном порядке с использованием переводов, чеков, кредитных и магнитных карточек. В России в переходный период к рынку сфера налично-денежного оборота необоснованно расширилась: в 1994 г. она составила более 20%, в 1995 г. - 34,2%, в 1996 г. - 34,8%.

Причинами расширения налично-денежного оборота являются: экономический кризис; кризис неплатежей; кризис наличности; плохо организованная система межбанковских расчетов; замедление расчетов; сознательное сокращение прибыли и доходов предпринимателей с целью ухода от налогов и расширение наличных платежей за пределами банков.

Необоснованное расширение сферы налично-денежного оборота приводит к увеличению издержек государства на обращение наличных денег, их перевозку, хранение, замену ветхих купюр новыми и недопоступлению налоговых платежей в бюджет. В результате растут бюджетный дефицит и финансовая нестабильность в экономике.

Налично-денежный оборот в России обслуживается банкнотами и металлической разменной монетой. Наличные деньги — кредитные деньги, которые выпускаются в порядке кредитования хозяйства. Управление денежным обращением в целях обеспечения устойчивости денежной единицы (рубля) является одной из основных задач Центрального банка РФ.

До перехода к рынку налично-денежный оборот планировался и регулировался на основе двух планов денежного обращения баланса денежных доходов и расходов населения и кассового плана бывшего Государственного банка. С их помощью решался вопрос о сбалансированности денежной и товарной массы в обращении, размере эмиссии или изъятия денег из обращения. Эмиссия имела директивный характер.

В условиях перехода к рыночной экономике эти планы перестали быть директивными, но продолжают использоваться банками в качестве прогнозов по кассовым оборотам с целью определения потребности в наличных деньгах для осуществления кассовых операций, определения размеров эмиссии или изъятия денег по регионам страны. Прогноз баланса денежных доходов, расходов населения и фактическое его исполнение помогают Центральному банку РФ и Правительству РФ полнее учитывать спрос населения, прогнозировать тенденции сбережений населения, структуру покупательского спроса и покупательного фонда населения. Превышение доходов по сравнению с расходами населения в балансе означает увеличение остатка

денег на руках у населения, а обратный процесс — сокращение этого остатка.

Соответственно, при оседании денег на руках у населения требуется эмиссия наличных денег для кассового обслуживания клиентов банком. При сокращении остатка денег на руках у населения планируется изъятие денег из обращения.

В современных условиях рыночной экономики происходит резкое изменение структуры доходов населения России: снижение доли заработной платы со значительным повышением предпринимательских доходов и доходов от собственности, а также уменьшение доли вложений населения в ценные бумаги и вклады и рост (до 15—18%) сбережений в валюте. Инфляция привела к минимальным остаткам наличных денег (тезаврация) на руках у населения, поскольку они обесцениваются без движения. Этому же способствуют задержки выплаты заработной платы, пенсий и пособий.

С 1991 г. осуществлен переход от кассового планирования к составлению расчетов кассовых оборотов, основной целью которых является определение потребности в наличных деньгах в целом по Российской Федерации, по территориям и банкам. Прогнозы кассовых оборотов отражают объем и источники поступлений всех наличных денег в банки, размеры и целевое направление выдач наличных денег предприятиям, организациям и отдельным лицам, а также эмиссионный результат, т. е. сумму изъятия или выпуска денег в обращение. Основная задача банков всех уровней в работе по составлению прогноза кассовых оборотов состоит в определении изменения наличной денежной массы в обороте, экономном их использовании и разработке мероприятий по увеличению поступлений наличной денежной выручки в банки.

Прогноз кассовых оборотов осуществляется коммерческими банками, территориальными расчетно-кассовыми центрами и главными управлениями Центрального банка РФ. Прогнозы составляются поквартально и на год. Если по прогнозам кассовых оборотов поступления наличных денег превышают выдачи, предсказывается изъятие денег из обращения в данном квартале или году. И наоборот, если прогнозируется превышение выдач наличных денег из кассы банка над их поступлениями, ожидается эмиссия денег в расчетном квартале или году. Однако в современных условиях Центральный банк РФ все больше переходит к рыночным методам регулирования совокупного денежного оборота. Они связаны с установлением объема кредитов, предоставляемых Центральным банком РФ коммерческим

банкам, изменением ставок рефинансирования (учетного процента), выработкой и применением норм обязательных резервов, подлежащих депонированию коммерческими банками в Центральном банке РФ путем расчета денежных агрегатов.

Следует подчеркнуть, что безналичный и наличный денежные обороты органически взаимосвязаны. Денежная масса, находящаяся в обращении, состоит как из наличных денег, так и из денежных средств на счетах и во вкладах юридических лиц и граждан, других безусловных денежных обязательств банков.

Центральный банк РФ осуществляет регулирование единого денежного оборота как путем установления определенных нормативов, касающихся непосредственно наличных денег (определяя порядок использования наличных денег, правила ведения кассовых операций и т. д.), так и путем проведения своей учетной политики, операций с ценными бумагами, установления обязательных резервов, депонируемых в Центральном банке РФ, экономических нормативов для коммерческих банков и другими инструментами и методами.

Деятельность Центрального банка РФ по регулированию безналичных операций непосредственно влияет на состояние наличного денежного обращения. Например, около 30% предоставляемых банками кредитов предприятиям в безналичном порядке превращается в процессе их использования в наличные деньги (выплата заработной платы, премий, заготовка сельскохозяйственной продукции и т. д.). Поэтому, в частности, ограничивая возможности коммерческих банков на выдачу кредитов путем перечисления части их денежных средств в фонд обязательных резервов Центрального банка РФ, этот банк непосредственно влияет на состояние наличного денежного обращения в стране.

§ 5. Правовые основы безналичных расчетов

Безналичные расчеты по товарным и нетоварным операциям осуществляются в разных формах, имеющих специфические особенности механизма функционирования, обусловленные разнообразием видов расчетных документов, характера документооборота, времени и способа платежа. Комбинации в содержании этих элементов обуславливают возможность дальнейшего их совершенствования, появления новых, более полно отвечающих современному состоянию и перспективам развития российской экономики.

Согласно действующему законодательству в современных условиях могут быть использованы следующие виды расчетных документов: *платежные требования, платежные требования-поручения, поручения, чеки, аккредитивы.*

Платежное требование и платежное требование-поручение представляют собой требования поставщика к покупателю оплатить согласно договору стоимость поставленной продукции, выполненных работ или оказанных услуг. Обоснованностью такого требования служат приложенные к нему отгрузочные и товарные документы, подтверждающие факт выполнения поставщиком своих договорных обязательств. Платательщик, получив свои расчетные документы, решает вопрос о согласии (акцепте) их оплатить. Платежные поручения, расчетные чеки и аккредитивы не требуют акцепта, поскольку изначально являются поручениями, распоряжениями покупателя (плательщика) банку произвести зачисление средств со счета плательщика на счет поставщика.

Способ платежа — порядок его осуществления, определяющий последовательность и характер перечисления средств с одного счета на другой в процессе расчетов. Он включает время совершения платежа, степень его гарантированности, источник и полноту платежа, последовательность движения средств по счетам.

Выбор той или иной формы безналичных расчетов должен учитывать конкретные условия деятельности предприятия, степень доверия к его партнерам, их удаленность, условия и время транспортировки груза, средства связи, место осуществления платежа и т. д. Правильный выбор формы расчетов с каждым контрагентом обеспечивает ускорение получения денежной выручки поставщиком, гарантированность ее получения, предотвращение непредусмотренного договором авансирования поставщика плательщиком. Для плательщика это означает обеспечение гарантии поставки, ускорение получения товара, недопущение непредусмотренного договорами авансирования поставщика. В современных условиях рыночной экономики контрагенты могут самостоятельно выбирать формы безналичных расчетов, зафиксировав это в договорах: акцептную (платежными требованиями), платежными требованиями-поручениями, платежными поручениями, аккредитивную, чековую, плановыми платежами, путем зачета взаимных требований, посредством факторинга.

Наиболее распространенной в современных условиях формой безналичных расчетов являются *расчеты платежными по-*

ручениями, на долю которых приходится более 90% платежного оборота.

В основе этой формы расчетов лежит платежное поручение — распоряжение плательщика банку произвести перечисление средств с его счета на счет контрагента — получателя средств.

Механизм расчетов платежными поручениями выглядит так: плательщик выписывает комплект платежных поручений на оплату продукции, отгруженной поставщиком (либо подготовленной к отгрузке, либо в порядке предварительной оплаты предстоящей поставки), и передает своему банку;

банк плательщика, проверив правильность оформления платежных поручений, списывает денежные средства со счета плательщика и зачисляет на расчетный счет поставщика, если последний имеет счет в этом же банке, или через расчетно-кассовый центр Центрального банка РФ, который оформляет кредитовое авизо и пересылает оплаченные документы в банк поставщика;

банк поставщика, получив оплаченные платежные поручения, зачисляет денежные средства на счет поставщика.

Аккредитивная форма расчетов основана на расчетном документе — *заявлении на аккредитив*. Это распоряжение плательщика банку поставщика об оплате товара или оказанных услуг на указанных покупателем условиях. Аккредитивную форму расчетов целесообразно применять при случайных, разовых сделках, когда партнеры недостаточно доверяют друг другу, а также при сомнениях в финансовой устойчивости, платежеспособности и аккуратности плательщика. Срок действия и порядок расчетов по аккредитиву определяются договором партнеров, в котором указываются наименование банка-эмитента, вид аккредитива, способ его использования, способ извещения поставщика об открытии аккредитива, полный перечень и точная характеристика документов, представляемых поставщиком для получения оплаты по аккредитиву, сроки представления документов, требования к их оформлению.

Расчеты плановыми платежами целесообразно использовать во взаимоотношениях между предприятиями, имеющими постоянные хозяйственные связи, характеризующиеся постоянными поставками (равномерными) продукции в течение определенного периода: месяца, квартала, полугодия, года.

Плановые платежи представляют собой осуществляемые на договорной основе укрупненные расчеты, основанные на периодичной, регулярной, равномерной оплате планового объема

поставок. Они могут производиться ежедневно или периодически в согласованные сроки с использованием платежных поручений, платежных требований или требований-поручений.

Расчеты путем зачета взаимных требований предусматривают взаимопогашение претензий и обязательств должников и кредиторов и перечисление на расчетные счета только незначительной суммы. Проведение зачетов взаимных требований упрощает документооборот, сокращает потребность в денежных средствах предприятий в целом для осуществления расчетов, ускоряет проведение расчетов и снижает взаимную дебиторско-кредиторскую задолженность. Зачеты могут осуществляться между двумя участниками, на многосторонней основе, быть разовыми или постоянно действующими, внутрибанковскими и межбанковскими, внутриотраслевыми и межотраслевыми, региональными и республиканскими.

Факторинг представляет собой посредническую операцию коммерческого банка или факторинговой фирмы по совершению платежа за плательщика либо по покупке дебиторской задолженности.

Важная роль в улучшении организации безналичных расчетов принадлежит внедрению расчетов между предприятиями на основе *простых* и *переводных векселей*, что может значительно сократить неплатежи и потребность в денежных средствах для проведения расчетов. Вместе с тем следует иметь в виду, что векселя и вексельное обращение не снимают проблемы обеспечения финансового оборота достаточной денежной массой согласно требованиям закона денежного обращения.

§ 6. Правила ведения кассовых операций

Кассовые операции — это совокупность материально-технических процедур, заключающихся в приеме, хранении и выдаче наличных денег. К кассовым операциям относятся операции юридических лиц по расчетам наличной валютой России в процессе их деятельности.

Указанные отношения урегулированы нормами финансового права и представляют собой специальный финансово-правовой институт.

Регулирование кассовых операций согласно Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» относится к функциям Центрального банка РФ. В частности, в соответствии с п. 2 ст. 4 указанного Закона Банк России организует наличное денежное обращение.

Конкретизируется порядок ведения кассовых операций Центральным банком РФ в его нормативных актах, обязательных для исполнения всеми банками, предприятиями, учреждениями и иными организациями вне зависимости от их организационно-правовой формы и подчиненности.

Устанавливаемые Центральным банком РФ правила ведения кассовых операций систематически обновляются и дополняются. Корректирование Центральным банком РФ порядка ведения кассовых операций обусловлено реформированием финансовой и экономической систем в целом и денежной системы в частности.

В зависимости от того, в отношении каких именно субъектов осуществляется государственное регулирование кассовых операций, можно выделить правовое оформление кассовых операций: банков и других кредитных организаций; предприятий, учреждений и иных организаций; предприятий и других организаций по непосредственному приему от населения платежей за товары, работы и услуги.

Регулирование порядка ведения кассовых операций обеспечивает также органическое сочетание интересов государства и субъектов налично-денежного обращения.

В первом и втором случае государственное регулирование кассовых операций имеет основной целью обеспечить максимально возможное сокращение находящейся в обороте наличной денежной массы. Соблюдение правил ведения кассовых операций гарантирует главные частные интересы банков, предприятий и других субъектов — сохранность наличных денег.

В третьем случае преследуются интересы прежде всего государства — обеспечить точный учет налогооблагаемых сумм. Вместе с тем учетные данные о поступающих от населения наличных деньгах дают возможность собственнику предприятия осуществлять внутренний контроль за состоянием денежного оборота на данном предприятии.

Основы порядка ведения кассовых операций установлены Положением Центрального банка РФ о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации и конкретизированы Положением Центрального банка РФ от 9 октября 2002 г. № 199-П о порядке ведения кассовых операций в кредитных организациях на территории Российской Федерации. Названные нормативные правовые акты обязательны для выполнения на всей территории Российской Федерации территориальными учреждениями Центрального банка РФ, расчетно-кассовыми центрами, кредитными органи-

зациями и их филиалами, а также организациями, предприятиями и учреждениями.

Организации, предприятия, учреждения независимо от организационно-правовой формы обязаны хранить свободные денежные средства на соответствующих счетах в кредитных учреждениях на договорных условиях. При работе с денежной наличностью предприятия обязаны наличные средства, поступающие в их кассы, сдавать в учреждения банков для последующего зачисления на свои счета в безналичной форме. Для перевода на соответствующие счета в учреждения банков денежная наличность сдается предприятиями непосредственно в кассы учреждений банков или через объединенные кассы при предприятиях, а также предприятиям Министерства связи и массовых коммуникаций РФ. Наличные деньги могут сдаваться предприятиями на договорных условиях через инкассаторские службы учреждений банков или специализированные инкассаторские службы, имеющие лицензию Центрального банка РФ на осуществление соответствующих операций по инкассации денежных средств и других ценностей.

Каждому предприятию по согласованию с руководителями обслуживающих учреждений банков устанавливаются порядок и сроки сдачи наличных денег. При этом обслуживающий банк должен исходить из необходимости ускорения оборачиваемости денег и своевременного поступления их в кассы кредитных организаций. Могут устанавливаться следующие сроки сдачи предприятиями наличных денежных средств:

для предприятий, расположенных в населенном пункте, где имеются учреждения банков или предприятия Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, — ежедневно в день поступления наличных денег в кассы предприятий;

для предприятий, которые в силу специфики своей деятельности и режима работы, а также при отсутствии вечерней инкассации или вечерней кассы учреждения банка не могут ежедневно в конце рабочего дня сдавать наличные денежные средства в учреждения банков или предприятия Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, — на следующий день;

для предприятий, расположенных в населенном пункте, где нет учреждений банков или предприятий Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, а также находящихся от них на отдаленном расстоянии, — один раз в несколько дней.

Наличные деньги, принятые от физических лиц в уплату налогов, страховых и других сборов, сдаются администрациями и сборщиками этих платежей непосредственно в учреждения бан-

ков или путем перевода через предприятия Министерства связи и массовых коммуникаций РФ.

Все наличные деньги, поступающие на предприятия, в организации и учреждения, должны быть в обязательном порядке документально оприходованы. Все наличные деньги, выдаваемые юридическими лицами, должны также документально оформляться. Основными денежными документами в данном случае выступают приходный и расходный кассовые ордера, которые оформляются на основе первичных документов (договоров, заявлений и т. п.). В кассовой книге отражаются все операции по приему и расходованию денег по каждому операционному дню. Приходные и расходные ордера, а также чеки на получение денег в кредитных организациях подписывает распорядитель кредита, которым выступает руководитель предприятия, учреждения, организации или специально уполномоченное им лицо.

Юридические лица могут хранить наличные деньги лишь в пределах лимита, установленного обслуживающим данное лицо банком. По окончании рабочего дня сверхлимитные суммы наличных денег должны сдаваться в банк. В кассе предприятия, учреждения или организации может оставаться в пределах лимита лишь такая сумма денег, которая необходима для осуществления на следующий день неотложных небольших платежей. Исключения из этого правила специально оговариваются в соответствующих нормативных актах Правительства РФ или Центрального банка РФ.

Лимит остатка кассы определяется исходя из объемов наличного денежного оборота предприятия с учетом особенностей режима его деятельности, порядка и сроков сдачи наличных денежных средств в учреждения банков, обеспечения сохранности и сокращения встречных перевозок ценностей. При этом лимит остатка кассы устанавливается:

для предприятий, имеющих денежную выручку и сдающих наличные денежные средства в учреждения банков или предприятия Министерства связи и массовых коммуникаций РФ ежедневно в конце рабочего дня, — в размерах, необходимых для обеспечения нормальной работы предприятий с утра следующего дня;

для предприятий, имеющих денежную выручку и сдающих наличные денежные средства в учреждения банков или предприятия Министерства связи и массовых коммуникаций РФ на следующий день, — в пределах среднедневной выручки наличными деньгами;

для предприятий, имеющих денежную выручку и сдающих наличные денежные средства в учреждения банков или предприятия Министерства связи и массовых коммуникаций РФ не ежедневно, — в зависимости от установленных сроков сдачи и суммы денежной выручки;

для предприятий, не имеющих денежной выручки, — в пределах среднедневного расхода наличных денег (кроме расходов на заработную плату, выплаты социального характера и стипендии).

В течение года лимит остатка кассы может пересматриваться либо по просьбе предприятия (в случае изменения объемов кассовых оборотов, условий сдачи выручки и т. д.), либо в соответствии с договором банковского счета.

В целях сохранности средств помещения кассы должны быть соответствующим образом оборудованы.

В особом порядке ведение кассовых операций осуществляется субъектами, получающими от населения деньги за продаваемые товары, оказываемые услуги или выполняемые работы. Устанавливая специальный порядок, государство преследовало две цели: обеспечить точный учет доходов для нужд налогообложения и защитить права граждан-потребителей.

В соответствии с Федеральным законом от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»¹ установлено, что денежные расчеты с населением по торговым операциям или оказанию услуг производятся всеми предприятиями (в том числе физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), организациями, учреждениями, их филиалами и другими обособленными подразделениями с обязательным применением контрольно-кассовых машин.

В силу специфики своей деятельности либо особенностей своего местоположения организации и индивидуальные предприниматели могут производить наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники.

Виды деятельности, по которым установлен дозволительный режим приема платежей без контрольно-кассовых машин, перечислены в ст. 2 указанного выше Федерального закона. К ним, в частности, относятся продажа газет и журналов, а так-

¹ СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.

же сопутствующих товаров в газетно-журнальных киосках; продажа ценных бумаг; продажа лотерейных билетов; продажа проездных билетов и талонов для проезда в городском общественном транспорте; обеспечение питанием учащихся и работников общеобразовательных школ и приравненных к ним учебных заведений во время занятий; разносная мелкокорозничная торговля продовольственными и непродовольственными товарами и др.

Перечень отдаленных или труднодоступных местностей, на территориях которых организации и индивидуальные предприниматели могут осуществлять наличные денежные расчеты или расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовых машин, утверждается органом государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Финансово-правовой режим ведения кассовых операций содержит ряд ограничений в виде обязанностей, возложенных Федеральным законом «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» на организации и индивидуальных предпринимателей, применяющих контрольно-кассовую технику. В числе прочих обязанностей названные субъекты должны: осуществлять регистрацию контрольно-кассовой техники в налоговых органах; применять при осуществлении наличных денежных расчетов или расчетов с использованием платежных карт исправную контрольно-кассовую технику, опломбированную в установленном порядке, зарегистрированную в налоговых органах и обеспечивающую надлежащий учет денежных средств при проведении расчетов; выдавать покупателям (клиентам) при осуществлении наличных денежных расчетов или расчетов с использованием платежных карт в момент оплаты отпечатанные контрольно-кассовой техникой кассовые чеки; обеспечивать ведение и хранение в установленном порядке документации, связанной с приобретением и регистрацией, вводом в эксплуатацию и применением контрольно-кассовой техники, а также обеспечивать должностным лицам налоговых органов беспрепятственный доступ к соответствующей контрольно-кассовой технике, предоставлять им необходимую документацию.

Особый финансово-правовой режим ведения кассовых операций установлен для кредитных организаций. Специфика работы кредитных организаций с наличными денежными средствами и платежными картами отражается в правовых актах Центрального банка РФ. Эти субъекты обязаны соблюдать требования

Центрального банка РФ; применять контрольно-кассовую технику, оснащенную защищенными от несанкционированного доступа программными продуктами; предоставлять в налоговые органы по их запросам информацию в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Осуществление контроля за порядком ведения кассовых операций организациями и индивидуальными предпринимателями при денежных расчетах с населением возложено на налоговые органы. Налоговые органы организуют и проводят мероприятия, контролирующие полноту учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей; проверяют документы, связанные с применением контрольно-кассовой техники; получают необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проведении проверок; проводят проверки выдачи организациями и индивидуальными предпринимателями кассовых чеков; налагают штрафы в случаях нарушения законодательства о порядке ведения кассовых операций.

Финансовый контроль за правильностью ведения кассовых операций кредитными организациями осуществляет Центральный банк РФ.

Ответственность за соблюдение правил ведения кассовых операций юридическими лицами всех форм собственности возлагается на руководителей предприятий, главных (старших) бухгалтеров, руководителей финансовых служб и кассиров.

Финансовый контроль за работой по организации наличного денежного оборота, а также за соблюдением предприятиями порядка ведения кассовых операций осуществляют обслуживающие банки, а также территориальные учреждения Центрального банка РФ. Целью финансового контроля банками порядка соблюдения платежной дисциплины своими клиентами-предприятиями является максимальное привлечение в свои кассы наличных денег за счет своевременного и полного сбора денежной выручки от предприятий. Обязанность по данному виду контроля реализуется банками не реже одного раза в два года. Материалы проведенных проверок оформляются справкой, копии которой при необходимости могут быть направлены в налоговые органы для принятия к предприятию мер финансовой и административной ответственности за несоблюдение порядка работы с денежной наличностью.

Нарушение предприятием порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций образует состав административного правонарушения, предусмотренного

ст. 15.1 КоАП РФ и влекущего наложение штрафа на виновных должностных лиц в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб., а на юридических лиц — от 40 тыс. до 50 тыс. руб.

Учреждения Центрального банка РФ обязаны проводить проверки кредитных организаций и в случае выявления нарушений действующего законодательства по вопросам наличного денежного обращения применять меры принуждения, предусмотренные ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Невыполнение обязанностей по контролю за соблюдением правил ведения кассовых операций образует состав и административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.2 КоАП РФ и влекущего наложение штрафа на виновное должностное лицо банка в размере от 2 тыс. до 3 тыс. руб.

Глава 27. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

§ 1. Правовые основы валютного регулирования

Валютное регулирование — это деятельность государственных органов, направленная на регламентирование порядка совершения валютных операций.

Цель валютного регулирования — проведение в условиях рыночной экономики эффективной денежно-кредитной политики, выступающей инструментом достижения макроэкономических целей государства.

Регулирование валютных отношений осуществляется с учетом экономических задач государства. Российская Федерация после провозглашения своего суверенитета (1991 г.) стала осуществлять политику либерализации в регулировании валютных отношений: отменена государственная монополия на валюту и на часть валютных ценностей, а также на операции с ними; разрешен под контролем государства вывоз из страны валюты и ряда валютных ценностей; в определенных случаях и пределах допускается обращение на территории страны иностранной валюты в качестве платежного средства.

Статьей 3 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» определены следующие основные принципы валютного регулирования: 1) приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования; 2) исключение неоправданного вмеша-

тельства 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.

Валютное правовое регулирование осуществляется на двух уровнях: нормативном и индивидуальном.

Нормативно-правовое регулирование состоит в создании (разработке и утверждении) правовых норм, объектом которых являются общественные отношения, связанные с валютой.

Индивидуально-правовое регулирование — это применение правовых норм к конкретным жизненным обстоятельствам, что влечет за собой возникновение, изменение и прекращение конкретных валютных правоотношений.

Основы организации и осуществления валютного регулирования определены Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле». Более детальное регулирование частных вопросов, связанных с валютными отношениями, осуществляется в других законодательных и иных нормативных актах, в том числе ведомственных (имеющих, однако, общее значение).

В соответствии с указанным выше Федеральным законом основным органом валютного регулирования являются Центральный банк РФ (Банк России) и Правительство РФ. Для реализации функций в сфере валютного регулирования эти органы в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты, обязательные для резидентов и нерезидентов.

Выступая в качестве органов валютного регулирования, Банк России и Правительство РФ обладают, как уже отмечалось, нормотворческой функцией, т. е. вправе издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, обязательные для резидентов и нерезидентов. Закон различает исключительную компетенцию Банка России, исключительную компетенцию Правительства РФ и совместную компетенцию Банка России и Правительства РФ по принятию актов валютного законодательства. Так, например, нерезиденты на территории РФ вправе открывать банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте и валюте РФ только в уполномоченных банках. Порядок открытия и ведения банковских счетов (банковских вкладов) нерезидентов, открываемых на российской территории, в том числе специальных счетов, устанавливает Банк России (ч. 1, 2 ст. 13).

Акты валютного законодательства принимаются Банком России в форме инструкций, положений и указаний, а Правительством РФ — в форме постановлений и распоряжений. Акты валютного законодательства, принимаемые федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции, имеют форму главным образом приказов, инструкций и положений.

В сфере валютного регулирования Банк России вправе издавать нормативные правовые акты:

устанавливающие порядок и условия биржевых торгов иностранной валютой (п. 11 ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»)¹;

устанавливающие порядок осуществления валютных операций по сделкам между уполномоченными банками, совершаемым ими от своего имени и за свой счет (ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»)²;

устанавливающие порядок открытия и ведения банковских счетов (банковских вкладов) нерезидентов, открываемых на территории РФ (ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»)³.

В качестве органа валютного регулирования Банк России реализует не только нормотворческие, но и контрольные функции. В частности, на него возложена обязанность по установлению единых форм учета и отчетности по валютным операциям, порядка и сроков их представления. В целях реализации этой обязанности Банк России принял указание от 16 января 2004 г. № 1376-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации».

Банк России также готовит и публикует статистическую информацию по валютным операциям.

¹ См. подробнее: Положение о порядке и условиях проведения торгов иностранной валютой за российские рубли на единой торговой сессии межбанковских валютных бирж. Утв. Центральным банком РФ 16 июня 1999 г. № 77-П // Вестник Банка России. 1999. № 37.

² См. подробнее: Указание Центрального банка РФ от 28 апреля 2004 г. № 1425-У «О порядке осуществления валютных операций по сделкам между уполномоченными банками» // Вестник Банка России. 2004. № 33.

³ См. подробнее: Положение об открытии Банком России банковских счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации и проведении операций по указанным счетам. Утв. Центральным банком РФ 4 мая 2005 г. № 269-П // Вестник Банка России. 2005. № 29.

Особенностью правового статуса органов валютного регулирования является право осуществлять все виды валютных операций без ограничений. Однако в настоящее время такое право предоставлено не только органам валютного регулирования, но и специально уполномоченным на то Правительством РФ федеральным органам исполнительной власти. Например, на основании постановления Правительства РФ от 20 декабря 2004 г. № 813 «О проведении валютных операций Службой внешней разведки Российской Федерации» такое право предоставлено СВР России.

В целях усиления контроля за валютными операциями с 1 января 1994 г. Банк России запретил реализацию гражданам на территории России товаров (работ, услуг) за наличную иностранную валюту. При этом все расчеты между уполномоченными предприятиями и гражданами за реализуемые последним товары (работы, услуги) на территории РФ могут осуществляться в рублях и иностранной валюте во всех формах, принятых в международной практике (включая оплату кредитными и дебетными картами), за исключением расчетов наличной иностранной валютой.

Эффективной системой валютного регулирования является *валютная интервенция*. Она заключается в том, что Банк России вмешивается в операции на валютном рынке в целях воздействия на курс рубля путем купли или продажи иностранной валюты. Банк России проводит валютные интервенции для того, чтобы максимально приблизить курс рубля к его покупательной способности и в то же время найти компромисс между интересами экспортеров и импортеров.

В некотором занижении курса рубля заинтересованы предприятия сырьевого комплекса, они обеспечивают основную часть валютной выручки России. В некотором завышении курса рубля заинтересованы предприятия, получающие сырье, материалы, комплектующие детали из-за рубежа, а также отрасли промышленности, пока производящие продукцию, которая неконкурентоспособна по сравнению с иностранной продукцией. Особенно актуально это для сельскохозяйственного производства, так как более чем на 1/3 потребность страны в продовольствии удовлетворяется за счет импорта.

Наряду с валютной интервенцией Банк России предпринимает ряд административных мер, позволяющих адекватно осуществлять валютное регулирование. К таким мерам, в частности, относятся:

лимитирование операций коммерческих банков по купле-продаже иностранной валюты на валютном рынке. Для этого банкам, имеющим валютную лицензию, устанавливается «открытая позиция». Она определяется для банка как разница между суммой иностранной валюты, купленной за свой счет с 1 января отчетного года, и суммой иностранной валюты, проданной банком за свой счет и за тот же период времени;

разработка совместно с Федеральной таможенной службой системы методов экономического и административного воздействия на экспортеров, задерживающих возврат валюты в отечественные банки, что было вызвано оседанием значительной части валюты в иностранных банках.

Большое внимание Банк России уделяет регулированию обращения наличной иностранной валюты, поскольку этот вопрос имеет для России актуальное значение.

Законодательством РФ определены следующие правовые основы функционирования внутреннего валютного рынка:

а) покупка и продажа иностранной валюты в Российской Федерации производятся через уполномоченные банки в порядке, устанавливаемом Банком России;

б) Центральному банку РФ в целях регулирования внутреннего валютного рынка РФ предоставлено право устанавливать предел отклонения курса покупки иностранной валюты от курса ее продажи, а также проводить операции по покупке и продаже иностранной валюты;

в) при осуществлении внешнеторговой деятельности резиденты обязаны полученную иностранную валюту зачислять на свои счета в уполномоченных банках и затем репатриировать (возвращать) ее на территорию РФ.

§ 2. Валютные правоотношения

Валютные правоотношения — это общественные отношения, урегулированные нормами валютного законодательства, имеющие специальный состав субъектов и складывающиеся относительно валюты и валютных ценностей.

Специальными субъектами валютных правоотношений выступают резиденты и нерезиденты.

В соответствии с законодательством РФ к категории резидентов относятся:

физические лица, являющиеся гражданами РФ, за исключением российских граждан, признаваемых постоянно прожи-

вающими в иностранном государстве в соответствии с законодательством этого государства;

постоянно проживающие в России на основании вида на жительство иностранные граждане и лица без гражданства;

юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ;

находящиеся за пределами территории РФ филиалы, представительства и иные подразделения юридических лиц — резидентов;

дипломатические представительства, консульские учреждения РФ и иные российские официальные представительства, находящиеся за пределами территории РФ, а также постоянные российские представительства при межгосударственных или межправительственных организациях;

Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования в случаях, когда вступают в валютные правоотношения.

Нерезидентам относятся:

физические лица, не являющиеся резидентами;

юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории РФ;

организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории РФ;

аккредитованные в России дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные представительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях;

межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в России;

находящиеся на территории России филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения нерезидентов — юридических лиц и организаций, не являющихся юридическими лицами;

иные лица, не являющиеся резидентами.

Объектами валютных правоотношений являются валюта или валютные ценности.

Термин «валюта» используется в двух смыслах: во-первых, это денежная единица государства; во-вторых, это денежные знаки иностранных государств, а также кредитные и платеж-

ные документы, выраженные в иностранных денежных единицах и применяемые в международных расчетах (иностранная валюта).

Для характеристики соотношения внутренней и иностранной валют используются следующие понятия: «необратимая (неконвертируемая) валюта», т. е. валюта, используемая в пределах только одного государства; «обратимая (конвертируемая) валюта», т. е. валюта, обмениваемая на иностранную валюту и являющаяся, таким образом, средством платежа на международном рынке; «частично обратимая (конвертируемая) валюта», т. е. используемая не во всех внешних валютных операциях и в отношении не всех субъектов.

Определение и классификация валюты содержатся в Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле», вступившем в силу в основной своей части 17 июня 2004 г., за исключением ряда статей, перечисленных в ст. 26 указанного Закона.

К *валюте РФ* относятся: а) находящиеся в обращении, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену рубли в виде банковских билетов (банкнот) Центрального банка РФ и монеты; б) средства в рублях на банковских счетах и в банковских вкладах.

К *иностранной валюте* отнесены: а) денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным платежным средством в соответствующем иностранном государстве или группе государств, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену денежные знаки; б) средства на счетах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

Валютные ценности — ценности, в отношении которых валютным законодательством установлен особый ограниченный режим обращения на территории страны. Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» к валютным ценностям отнесены: а) иностранная валюта; б) внешние ценные бумаги — ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме. Внешними ценными бумагами не являются эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ и выпуск которых зарегистрирован в Российской Федерации, а также иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты РФ и выпущенные на территории РФ.

§ 3. Правовой режим валютных операций

Валютные операции — это установленная валютным законодательством совокупность действий резидентов и нерезидентов, совершаемых с валютой или валютными ценностями, как правило, в форме сделок, характерным признаком которых выступает движение валюты и валютных ценностей в виде перехода права собственности на них и (или) их физического перемещения.

Многообразие валютных операций предполагает их классификацию по различным основаниям. С правовой точки зрения предпочтительнее выделить следующие основания классификации валютных операций: по содержанию, по форме и по субъектному составу.

По содержанию выделяют следующие виды валютных операций:

1) приобретение резидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу резидента валютных ценностей на законных основаниях, а также использование валютных ценностей 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 на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, российской валюты и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа;

3) приобретение нерезидентом у нерезидента и отчуждение нерезидентом в пользу нерезидента валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, российской валюты и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа;

4) ввоз на таможенную территорию РФ и вывоз с таможенной территории РФ валютных ценностей, российской валюты и внутренних ценных бумаг;

5) перевод иностранной и российской валюты, 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 российской валюты, 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.

По форме выделяется обособленная группа валютных операций: валютные операции движения капитала между резидентами и нерезидентами.

По субъектному составу валютные операции подразделяются на три вида: валютные операции между резидентами и нерезидентами; валютные операции между резидентами; валютные операции между нерезидентами.

Валютные операции между резидентами и нерезидентами осуществляются без ограничений, за исключением, валютных операций движения капитала, в отношении которых устанавливаются ограничения в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты РФ, а также для поддержания устойчивости платежного баланса. Указанные ограничения носят недискриминационный характер и отменяются органами валютного регулирования по мере устранения обстоятельств, вызвавших их установление.

Валютные операции между резидентами по общему правилу, установленному ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», запрещены. Вместе с тем из общего правила есть исключения, составляющие перечень разрешенных на законодательном уровне валютных операций между резидентами. Их можно классифицировать по нескольким категориям.

Валютные операции юридических и физических лиц — резидентов:

операции, связанные с расчетами в магазинах беспошлинной торговли, а также с расчетами при реализации товаров и оказании услуг пассажирам в пути следования транспортных средств при международных перевозках;

операции между комиссионерами (агентами, поверенными) и комитентами (принципалами, доверителями) при оказании комиссионерами (агентами, поверенными) услуг, связанных с заключением и исполнением договоров с нерезидентами о передаче товаров, выполнении работ, оказании услуг, о передаче информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них;

операции по договорам транспортной экспедиции, перевозки и фрахтования (чартера) при оказании экспедитором, перевозчиком и фрахтовщиком услуг, связанных с перевозкой вывозимого из России или ввозимого на ее территорию груза, транзитной перевозкой груза по российской территории, а также по договорам страхования указанных грузов;

операции с внешними ценными бумагами, осуществляемые через организаторов торговли на рынке ценных бумаг РФ, при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с российским законодательством;

операции с внешними ценными бумагами при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством РФ, и осуществления расчетов в российской валюте;

операции, связанные с осуществлением обязательных платежей (налогов, сборов и других платежей) в федеральный бюджет, бюджет субъекта Федерации, местный бюджет в иностранной валюте;

операции, связанные с выплатами по внешним ценным бумагам (в том числе закладным), за исключением векселей;

операции при оплате и (или) возмещении расходов физического лица, связанных со служебной командировкой за пределы территории РФ, а также операции при погашении неизрасходованного аванса, выданного в связи со служебной командировкой;

операции, связанные с расчетами и переводами при исполнении бюджетов бюджетной системы РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ;

операции, предусматривающие расчеты и переводы для осуществления деятельности дипломатических представительств, консульских учреждений РФ и иных официальных российских представительств, находящихся за пределами территории нашей страны, а также постоянных представительств России при межгосударственных или межправительственных организациях;

переводы физическим лицом — резидентом из России в пользу иных физических лиц — резидентов на их счета, открытые в банках, расположенных за пределами территории РФ, в суммах, не превышающих в течение одного операционного дня через один уполномоченный банк суммы, равной в эквиваленте 5 тыс. долл. США по официальному курсу, установленному Банком России на дату списания денежных средств со счета физического лица — резидента;

переводы физическим лицом — резидентом в Российскую Федерацию со счетов, открытых в банках, расположенных за пределами территории нашей страны, в пользу иных физических лиц — резидентов на их счета в уполномоченных банках;

операции по оплате и (или) возмещению расходов, связанных со служебными поездками за пределы территории РФ ра-

ботников, постоянная работа которых осуществляется в пути или имеет разъездной характер;

операции, указанные выше, совершаемые доверительными управляющими.

Валютные операции физических лиц — резидентов:

передача физическим лицом — резидентом валютных ценностей в дар Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию;

дарение валютных ценностей супругу и близким родственникам;

завещание валютных ценностей или получение их по праву наследования;

приобретение и отчуждение в целях коллекционирования единичных денежных знаков и монет;

перевод физическим лицом — резидентом из России и получение в России физическим лицом — резидентом перевода без открытия банковских счетов, осуществляемые в установленном порядке, который может предусматривать только ограничение суммы перевода, а также почтового перевода;

покупка у уполномоченного банка или продажа уполномоченному банку физическим лицом — резидентом наличной иностранной валюты, обмен, замена денежных знаков иностранного государства (группы иностранных государств), а также прием для направления на инкассо в банки за пределами территории РФ наличной иностранной валюты;

расчеты физических лиц — резидентов в иностранной валюте в магазинах беспроцентной торговли, а также при реализации товаров и оказании услуг физическим лицам — резидентам в пути следования транспортных средств при международных перевозках.

Валютные операции по сделкам между уполномоченными банками-резидентами, совершаемые ими от своего имени и за свой счет¹:

операции, отнесенные к банковским операциям;

операции, связанные с исполнением обязательств по выплате иностранной валюты в соответствии с договорами поручительства и договорами залога, исполнением регрессных требований поручителей;

¹ См. подробное указание Центрального банка РФ от 28 апреля 2004 г. № 1425-У «О порядке осуществления валютных операций по сделкам между уполномоченными банками».

операции, связанные с приобретением у третьих лиц — уполномоченных банков, а также с уступкой третьим лицам — уполномоченным банкам за иностранную валюту требований исполнения обязательств в денежной форме;

операции, связанные с расчетами в иностранной валюте по договорам финансовой аренды (договорам лизинга);

операции с внешними ценными бумагами;

операции, связанные с осуществлением платежей в иностранной валюте по операциям с внутренними и внешними ценными бумагами;

операции, связанные с привлечением денежных средств в иностранной валюте в виде кредитов;

операции, связанные с доверительным управлением денежными средствами;

операции, связанные с уплатой комиссионного вознаграждения (оплатой услуг уполномоченного банка) по вышеуказанным операциям.

Нерезиденты вправе без ограничений осуществлять между собой переводы иностранной валюты со счетов (с вкладов) в банках за пределами территории РФ на банковские счета (в банковские вклады) в уполномоченных банках или с банковских счетов (банковских вкладов) в уполномоченных банках на счета (во вклады) в банках за пределами территории РФ или в уполномоченных банках. Нерезиденты вправе осуществлять между собой валютные операции с внутренними ценными бумагами на территории РФ с учетом требований, установленных антимонопольным законодательством и законодательством о рынке ценных бумаг. Валютные операции между нерезидентами на территории РФ в российской валюте осуществляются через банковские счета (банковские вклады), открытые на территории РФ.

Нерезиденты на территории РФ вправе:

открывать банковские счета (банковские вклады) в иностранной и российской валюте только в уполномоченных банках¹; без ограничений перечислять иностранную валюту и валюту РФ со своих банковских счетов (с банковских вкладов) в банках за пределами территории РФ на свои банковские счета (в банковские вклады) в уполномоченных банках; без ограни-

¹ См. подробнее Положение Центрального банка РФ от 4 мая 2005 г. № 269-П об открытии Банком России банковских счетов в валюте Российской Федерации и проведении операций по указанным счетам.

чений перечислять иностранную валюту со своих банковских счетов (с банковских вкладов) в уполномоченных банках на свои счета (во вклады) в банках за пределами территории РФ.

Валютным законодательством регулируется порядок открытия и ведения счетов в валюте РФ и иностранной валюте резидентами и нерезидентами в уполномоченных банках на территории России, а также счетов в российской и иностранной валюте за границей.

Резиденты и нерезиденты вправе открывать счета в российской и иностранной валюте в уполномоченных банках на территории России¹.

Физические лица — 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)². Резиденты обязаны уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии) счетов (вкладов) и об изменении реквизитов счетов (вкладов) не позднее одного месяца со дня соответственно открытия (закрытия) или изменения реквизитов таких счетов (вкладов) в банках, расположенных за пределами территории РФ, по форме, утвержденной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов.

Физические лица — резиденты вправе переводить на свои счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ, средства со своих счетов (вкладов) в уполномоченных банках или других своих счетов (вкладов), открытых в банках за пределами территории РФ³. Названные субъекты вправе без ог-

¹ См., например, инструкцию Центрального банка РФ от 15 июня 2004 г. № 117-И о порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации при осуществлении валютных операций, порядке учета уполномоченными банками валютных операций и оформления паспортов сделок.

² См. подробнее указание Центрального банка РФ от 30 марта 2004 г. №1411-У «Об открытии физическими лицами-резидентами счетов (вкладов) в банках за пределами территории Российской Федерации».

³ См. подробнее письмо Федеральной налоговой службы РФ от 8 августа 2006 г. «Об открытии (закрытии) резидентами счетов (вкладов) в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации».

раничений осуществлять валютные операции, не связанные с передачей имущества и оказанием услуг на территории РФ, с использованием средств, зачисленных на счета (во вклады), открытые в банках за пределами России.

Определенные особенности имеет правовой режим счетов юридических лиц — резидентов в банках, расположенных за пределами территории России.

Юридические лица — резиденты открывают без ограничений счета (вклады) в иностранной валюте в банках, расположенных на территориях иностранных государств, являющихся членами ОЭСР и ФАТФ. Резиденты обязаны уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии) счетов (вкладов) и об изменении реквизитов счетов (вкладов) не позднее одного месяца со дня соответственно открытия (закрытия) или изменения реквизитов таких счетов (вкладов) в банках, расположенных за пределами территории РФ, по форме, утвержденной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов. Юридические лица — резиденты представляют налоговым органам по месту своего учета отчеты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории России с подтверждающими банковскими документами в порядке, устанавливаемом Правительством РФ по согласованию с Банком России. Названные субъекты вправе без ограничений осуществлять валютные операции со средствами, зачисленными в соответствии с Законом на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ, за исключением валютных операций между резидентами. Со средствами, зачисленными в соответствии с Законом на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ, между резидентами без ограничений осуществляется ряд валютных операций, среди которых:

- 1) операции по выплате заработной платы сотрудникам дипломатических представительств, консульских российских учреждений и иных официальных представительств, находящихся за пределами территории РФ, а также постоянных представительств Российской Федерации при межгосударственных или межправительственных организациях;

- 2) операции по выплате заработной платы сотрудникам представительства юридического лица — резидента, находящегося за пределами территории РФ;

- 3) операции по оплате и (или) возмещению расходов, связанных с командированием таких сотрудников на территорию

страны местонахождения вышеуказанных представительств, учреждений и организаций и за ее пределы, за исключением территории РФ;

4) операции, связанные с расчетами и переводами при исполнении бюджетов бюджетной системы России в соответствии с российским бюджетным законодательством;

5) операции, предусматривающие расчеты и переводы для осуществления деятельности дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации и иных официальных представительств, находящихся за пределами российской территории, а также постоянных представительств Российской Федерации при межгосударственных или межправительственных организациях.

Юридические лица — резиденты могут осуществлять без использования банковских счетов в уполномоченных банках расчеты:

с физическими лицами — нерезидентами в наличной российской валюте по договорам розничной купли-продажи товаров, а также расчеты при оказании физическим лицам — нерезидентам на территории РФ транспортных, гостиничных и других услуг, оказываемых населению;

с нерезидентами в наличной иностранной и российской валюте за обслуживание воздушных судов иностранных государств в аэропортах, судов иностранных государств в речных и морских портах, а также при оплате нерезидентами авионавигационных, аэропортовых и портовых сборов на территории РФ.

Самостоятельным видом валютных операций выступают ввоз и пересылка в Россию, вывоз и пересылка из России валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг, осуществляемые резидентами и нерезидентами¹.

Ввоз в Россию иностранной валюты и (или) российской валюты, а также дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме осуществляется резидентами и нерезидентами без ограничений при соблюдении требований таможенного законодательства РФ. При единовременном ввозе физическими лицами — резидентами и физическими лицами — нерезидентами наличной иностранной и (или) российской валюты, а также дорожных чеков, внешних и (или)

¹ См. подробнее письмо Федеральной таможенной службы от 26 июля 2005 г. № 01-06/25300 «О порядке перемещения валюты и ценных бумаг»; письмо ГТК РФ от 17 июня 2004 г. № 01-06/21948 «О ввозе и вывозе валюты и ценных бумаг».

внутренних ценных бумаг в документарной форме в сумме, превышающей в эквиваленте 10 тыс. долл. США, ввозимая наличная иностранная и (или) российская валюта, а также дорожные чеки, внешние и (или) внутренние ценные бумаги в документарной форме подлежат декларированию таможенному органу путем подачи письменной таможенной декларации на всю сумму ввозимой наличной иностранной и (или) российской валюты, а также дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме.

Физические лица — резиденты и нерезиденты имеют право одновременно вывозить из Российской Федерации наличную иностранную и (или) российскую валюту в сумме, равной в эквиваленте 10 тыс. долл. США или не превышающей этой суммы. При одновременном вывозе физическими лицами — резидентами и нерезидентами наличной иностранной и (или) российской валюты в сумме, равной в эквиваленте 3 тыс. долл. США или не превышающей этой суммы, вывозимая наличная иностранная и (или) российская валюта не подлежит декларированию таможенному органу.

Единовременный вывоз из Российской Федерации физическими лицами — резидентами и нерезидентами наличной иностранной и (или) российской валюты в сумме, превышающей в эквиваленте 10 тыс. долл. США, не допускается, за исключением случаев, когда такая валюта ранее была ввезена или переведена в Россию. При одновременном вывозе из Российской Федерации физическими лицами — резидентами и нерезидентами дорожных чеков в сумме, превышающей в эквиваленте 10 тыс. долл. США, вывозимые дорожные чеки подлежат декларированию таможенному органу путем подачи письменной таможенной декларации.

Валютное регулирование осуществляется различными мерами, выбор которых зависит от кризисной или оптимальной ситуации в валютной сфере государства. Различия между текущим и чрезвычайным валютным регулированием состоят в том, что меры, принимаемые в ходе первого вида валютного регулирования, являются экономически нецелесообразными в случае наступления валютного кризиса, и наоборот — чрезвычайные меры валютного регулирования при их применении вне кризисной ситуации могут нанести ущерб государственной экономике. Таким образом, критерием, разграничивающим текущие и чрезвычайные меры валютного регулирования, является экономическая целесообразность их применения в кризисной или текущей ситуации в валютной сфере.

Нормы валютного законодательства, регулирующие чрезвычайные меры валютного регулирования, присутствуют практически во всех государствах, в том числе и с развитой экономикой (например, в Швейцарии, Японии), что свидетельствует о потенциальной угрозе кризиса валютных отношений и о готовности реагировать на такую ситуацию правовыми методами.

Анализ норм Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» показывает, что правовое регулирование в валютной сфере поставлено в полную зависимость от экономического содержания валютной политики государства. Наиболее ярко об этом говорят закрепленные в ст. 3 указанного Закона принципы приоритета экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования и исключения неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов. Наличие последнего принципа свидетельствует об установлении правового запрета на применение мер чрезвычайного валютного регулирования в условиях оптимальной валютной ситуации в стране.

Согласно ст. 6 указанного Закона целями введения валютных ограничений выступают предотвращение существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты РФ, поддержание устойчивости платежного баланса РФ. Названные цели одновременно можно считать критериями разграничения оптимальной и кризисной валютной ситуации в стране. Следовательно, в зависимости от причины различаются и применяемые меры валютного регулирования по предотвращению или устранению кризиса в валютных отношениях.

Назначение чрезвычайных мер валютного регулирования заключается в том, что с их помощью органы валютного регулирования предупреждают наступление валютного кризиса, ликвидируют уже наступивший кризис и устраняют его последствия.

Анализ валютного законодательства зарубежных стран показывает, что стандартным содержанием чрезвычайных мер валютного регулирования является система жестких валютных ограничений в виде запретов или существенных количественных ограничений валютных операций, направленных на резкое изменение макроэкономических показателей, которыми характеризуются валютный кризис или предкризисная ситуация.

Основным элементом валютного регулирования выступают валютные ограничения, которые комплексно регулируются фи-

нансовым и административным законодательством в виде ограничения прав резидентов и нерезидентов при осуществлении ими валютных операций как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами.

Валютные ограничения — это меры финансово-правового регулирования, препятствующие возникновению, изменению или прекращению валютных правоотношений, объектом которых являются национальная валюта и ценные бумаги, удостоверяющие право на получение национальной валюты, а также валютные ценности, в том числе иностранная валюта.

В России введение валютных ограничений обусловлено необходимостью защиты экономической безопасности государства (Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»).

Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» определяет следующие цели введения валютных ограничений: предотвращение существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курсов валюты РФ, а также поддержание устойчивости платежного баланса РФ (ст. 6). Названные цели корреспондируют принципам валютного регулирования и валютного контроля.

Установленные российским законодательством валютные ограничения носят недискриминационный характер и отменяются органами валютного регулирования по мере устранения обстоятельств, вызвавших их установление.

Указание в ст. 6 названного Закона на недискриминационный характер ограничений свидетельствует о выполнении Россией принятых на себя обязательств, предусмотренных Статьями Соглашения Международного валютного фонда, в частности обязательства избегать дискриминационной валютной практики. Согласно ст. VIII разд. 3 ни одно государство-член не участвует и не позволяет никаким из своих фискальных агентств, упомянутых в ст. V разд. 1 (казначейство, центральный банк, стабилизационный фонд или иное аналогичное фискальное агентство), участвовать в каких-либо дискриминационных валютных соглашениях или использовать практику множественных обменных курсов, независимо от того, попадают или нет такие действия в пределы, предусмотренные ст. IV («Обязательства в отношении валютного режима»), и являются ли они предписанными Дополнением С («Паритеты валют») или по нему, за исключением действий, санкционированных данным Соглашением или одобренных МВФ.

Валютные ограничения могут реализовываться прямыми или косвенными мерами. Мерами финансово-правового регулирования, оказывающими прямое влияние на валютные правоотношения, являются запреты. Косвенными мерами выступают лицензирование, введение института уполномоченных банков, лимитирование ввоза и вывоза наличной иностранной валюты и т. д.

Поскольку валютное регулирование осуществляется принудительно-властными способами, то инструментами валютных ограничений выступает законодательное или административное запрещение или лимитирование объемов иностранной валюты в собственности у резидентов и использование собственности в любой форме для получения доходов за границей.

В российском законодательстве валютные ограничения не имеют законченного перечня и по своей юридической природе являются административно-финансовыми запретами.

Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» выделяет четыре группы валютных операций, правовой режим которых включает различные типы сочетаний запретов, дозволений, позитивных обязываний. Это валютные операции между резидентами и нерезидентами; валютные операции между резидентами; валютные операции между нерезидентами; ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг.

Среди валютных ограничений, предусмотренных названным Законом, выделяются следующие основные меры: прямой запрет на осуществление валютных операций (ст. 9 и 14); проведение купли-продажи иностранной валюты и чеков только через уполномоченные банки (ст. 11); ограничения относительно открытия и ведения счетов резидентов в иностранных банках (ст. 12); ограничение для нерезидентов относительно открытия счетов в банках на территории РФ (ст. 13); требование о репатриации¹ валютной выручки (ст. 19); количественные валютные ограничения (ст. 14 и 15); лицензирование валютных операций коммерческих банков; отдельные меры валютного контроля (ст. 23).

¹ Репатриация (от лат. *patria* — отечество, страна; *repatriare* — возвращаться на родину) означает получение резидентом денежного эквивалента в качестве встречного предоставления по исполненному внешнеторговому контракту либо возврат ранее переведенных денежных средств по неисполненному внешнеторговому контракту.

§ 4. Валютный контроль

Валютный контроль — это контроль государства за соблюдением валютного законодательства при осуществлении валютных операций.

В соответствии с валютным законодательством целью валютного контроля является соблюдение валютного законодательства при осуществлении валютных операций.

Валютный контроль является разновидностью финансового контроля, поэтому ему присущи все общие черты финансового контроля. В то же время он имеет некоторые специфические черты. Его основными направлениями являются:

а) определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений;

б) проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством;

в) проверка обоснованности платежей в иностранной валюте;

г) проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям.

Валютный контроль осуществляется органами и агентами валютного контроля.

Органами валютного контроля являются Центральный банк РФ и федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ.

Согласно ч. 3 ст. 22 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» агентами валютного контроля являются:

1) уполномоченные банки, подотчетные Банку России;

2) профессиональные участники рынка ценных бумаг, в том числе держатели реестра (регистраторы), подотчетные федеральному органу исполнительной власти по рынку ценных бумаг;

3) таможенные органы;

4) налоговые органы¹.

¹ См. подробнее постановление Правительства РФ от 11 сентября 2006 г. № 560 «Об утверждении правил по обеспечению взаимодействия не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг, таможенных и налоговых органов как агентов валютного контроля с Центральным банком Российской Федерации».

Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» установлены права и обязанности органов и агентов валютного контроля и их должностных лиц. Органы и агенты валютного контроля обладают следующими общими полномочиями:

проводить проверки соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования;

проводить проверки полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов;

запрашивать и получать документы и информацию, которые связаны с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов.

Исключительно органы валютного контроля и их должностные лица в пределах своей компетенции имеют право:

выдавать предписания об устранении выявленных нарушений актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования;

применять установленные законодательством РФ меры ответственности за нарушение актов валютного законодательства и актов органов валютного регулирования.

Органы валютного контроля могут издавать акты валютного контроля по вопросам, отнесенным к их компетенции, только в случаях и пределах, предусмотренных валютным законодательством. Акты органов валютного контроля не должны содержать положения, касающиеся вопросов регулирования валютных операций. Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов валютного законодательства и актов органов валютного контроля толкуются в пользу резидентов и нерезидентов (ч. 3—6 ст. 4 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»).

В целях осуществления валютного контроля агенты валютного контроля в пределах своей компетенции имеют право запрашивать и получать от резидентов и нерезидентов документы, связанные с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов. Законодательство запрещает агентам валютного контроля требовать от проверяемых субъектов предоставления документов, которые непосредственно не относятся к проводимой валютной операции.

В соответствии с ч. 2 ст. 22 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» органами валютного контроля в России являются Центральный банк РФ, федераль-

ный орган (федеральные органы) исполнительной власти, уполномоченный (уполномоченные) Правительством РФ.

Центральный банк РФ осуществляет контроль за осуществлением валютных операций кредитными организациями и валютными биржами, а орган, уполномоченный Правительством РФ, — за валютными операциями, осуществляемыми иными резидентами и нерезидентами.

Центральный банк РФ издает инструкции, положения и указания по отдельным направлениям валютного контроля. Объектами правового регулирования Банка России в сфере валютного контроля являются: обязательная продажа валютной выручки на внутреннем валютном рынке России; организация и обращение иностранной валюты в России; выпуск ценных бумаг в иностранной валюте на территории РФ, в частности государственных ценных бумаг; уплата обязательных платежей государству в иностранной валюте; перемещение российской и иностранной валюты и валютных ценностей через границу РФ.

Важное значение при осуществлении валютного контроля имеют *главные территориальные управления Банка России*, которые осуществляют контроль за соблюдением уполномоченными предприятиями установленного Центральным банком РФ порядка реализации гражданам на территории РФ товаров (работ, услуг) за иностранную валюту и по результатам проведенных проверок направляют в Главное управление валютного регулирования и валютного контроля Банка России, а также в местные органы исполнительной власти и территориальные правоохранительные органы сведения о выявленных нарушениях и принятых мерах.

В случае нарушения уполномоченным предприятием действующего законодательства главное территориальное управление Банка России принимает решение об аннулировании выданного ему разрешения (с письменным уведомлением об этом уполномоченного предприятия, уполномоченных банков, ведущих валютные счета соответствующего предприятия, а также местного органа исполнительной власти). Уполномоченный банк по получении от главного территориального управления Банка России уведомления об аннулировании разрешения прекращает зачисление на текущий валютный счет этого предприятия средств от реализации гражданам товаров (работ, услуг) на территории РФ, которые были переведены в пользу предприятия после даты аннулирования разрешения последнего.

Кроме того, в области валютного контроля территориальные учреждения обладают следующими полномочиями:

организуют и осуществляют валютный контроль как непосредственно, так и через уполномоченные банки;

контролируют, в том числе путем проведения проверок, соответствие действующему законодательству РФ и нормативным актам Банка России проводимых резидентами и нерезидентами валютных операций, а также проводимых нерезидентами операций с российской валютой;

рассматривают ходатайства кредитных организаций о получении ими лицензий на осуществление банковских операций в иностранной валюте, дают по ним заключения и представляют их в Банк России;

ставят перед Банком России вопрос об отзыве у уполномоченного банка лицензии на проведение операций в иностранной валюте или изъятии из валютной лицензии уполномоченного банка права на проведение отдельных видов операций;

регистраруют пункты обмена валюты уполномоченных банков и филиалов банков на основании заявлений кредитных организаций с учетом результатов проверок, а также принимают решения об аннулировании выданных свидетельств о регистрации пунктов обмена валюты;

рассматривают отчетность уполномоченных банков и их филиалов по валютным операциям;

взыскивают с юридических и физических лиц (резидентов и нерезидентов) в установленном порядке штрафы за нарушение валютного законодательства РФ, а также применяют иные санкции, предусмотренные законодательством РФ;

проводят изучение, анализ и обобщение практики применения резидентами и нерезидентами валютного законодательства и нормативных актов Банка России, подготавливают предложения о внесении изменений и дополнений в валютное законодательство РФ.

Валютный контроль со стороны *Правительства РФ* реализуется через деятельность Департамента международного сотрудничества, основными функциями которого являются валютное регулирование и валютный контроль за совершением сделок и операций с валютой и валютными ценностями.

В настоящее время органом, уполномоченным Правительством РФ осуществлять валютный контроль, является Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор). Данная 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 соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений.

Валютный контроль осуществляется Федеральной таможенной службой РФ (ФТС России) в пределах своей компетенции. Компетенция таможенных органов в области валютного контроля установлена ТК РФ, согласно которому названные органы осуществляют валютный контроль двух видов:

- 1) фактический — контроль за перемещением лицами через таможенную границу различных объектов валютного контроля;
- 2) документальный — контроль за валютными операциями, связанными с перемещением через таможенную границу товаров и транспортных средств.

Таможенные органы осуществляют валютный контроль за перемещением лицами через таможенную границу РФ, за исключением периметров свободных таможенных зон и свободных складов, валюты РФ, ценных бумаг в валюте РФ, валютных ценностей, а также осуществляют контроль за правильностью совершения валютных операций, связанных с перемещением через российскую границу товаров и транспортных средств.

Правовые основы полномочий таможенных органов в сфере валютного контроля имеют существенную специфику, заключающуюся в сочетании таможенного и валютного законодательства, а также его детализации подзаконными нормативными правовыми актами, принятыми ФТС России самостоятельно или совместно с иными органами валютного контроля. В соответствии с Указом Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» управление ФТС России передано от Минэкономразвития России непосредственно Правительству РФ¹.

Таможенным законодательством установлены процедуры проведения и формы осуществления валютного контроля таможенными органами. При осуществлении валютного контроля за соблюдением действующих правил совершения сделок и операций с валютой и валютными ценностями таможенные органы применяют такие формы, как проверка документов и сведений, необходимых для таможенных целей; таможенный досмотр (досмотр товаров и транспортных средств, личный досмотр как исключительная форма контроля); учет товаров и транспортных средств; устный опрос физических лиц и должностных лиц; проверка системы учета и отчетности; осмотр

¹ СЗ РФ. 2006. № 20. Ст. 2162.

территорий и помещений складов временного хранения, таможенных складов, свободных складов, свободных таможенных зон и магазинов беспошлинной торговли и других мест, где могут находиться товары и транспортные средства, подлежащие таможенному контролю, либо осуществляется деятельность, контроль за которой возложен на таможенные органы.

Валютное законодательство содержит нормы, распространяемые на все органы валютного контроля и определяющие объекты валютного контроля.

Соотношение таможенного и валютного законодательства необходимо учитывать и при квалификации правонарушений, выявленных таможенными органами в ходе осуществления валютного контроля. ТК РФ устанавливает правило, на основании которого при выявлении таможенными органами в ходе осуществления валютного контроля нарушений валютного законодательства, являющихся одновременно нарушениями таможенных правил, деяния виновных субъектов квалифицируются в соответствии с нормами КоАП РФ, устанавливающими ответственность за нарушение таможенных правил. Все иные противоправные деяния, объектами посягательств которых выступают валюта или валютные ценности, образуют составы валютных правонарушений, а лица, виновные в их совершении, привлекаются к ответственности на основании ст. 25 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

Создание действенного финансово-правового механизма валютного контроля является необходимым условием обеспечения государственных экономических интересов. Механизм валютного контроля за экспортными и импортными операциями позволяет также осуществлять их учет и выявлять нарушения валютного законодательства, допущенные в процессе исполнения внешнеэкономических сделок. Вместе с тем финансово-правовой механизм валютного контроля не должен ущемлять права подконтрольных субъектов. В этих целях валютным законодательством установлено, что резиденты и нерезиденты, осуществляющие в Российской Федерации валютные операции, имеют право:

- а) знакомиться с актами проверок, проведенных органами и агентами валютного контроля;
- б) обжаловать решения и действия (бездействие) органов и агентов валютного контроля и их должностных лиц в административном и судебном порядке;

в) на возмещение в установленном законодательством порядке реального ущерба, причиненного неправомерными действиями (бездействием) органов и агентов валютного контроля и их должностных лиц.

При осуществлении валютных операций на территории РФ резиденты и нерезиденты обязаны:

а) представлять органам и агентам валютного контроля документы и информацию, связанные с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов;

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 актов валютного законодательства и актов органов валютного регулирования.

Осуществление контрольных мероприятий в любой сфере финансовой деятельности, а в валютной особенно, должно основываться на адекватном законодательстве. Несовершенство валютного законодательства, просчеты и недостаток опыта в работе контролирующих и правоохранительных органов используются в криминальных целях посредством совершения сделок, наносящих ущерб экономической безопасности государства.

Действующее в России законодательство о валютном контроле, создавалось в 1980—1990-х гг., когда происходил ряд негативных процессов в публичной финансовой деятельности. Период формирования валютного законодательства совпал по времени с сокращением резервов государства в иностранной валюте, наличием значительного внешнего долга, оттоком капитала за рубеж, обесцениванием национальной денежной единицы. Названные отрицательные аспекты оказывали соответствующее влияние на валютную политику государства и ее правовое оформление.

Как показывает мировой опыт, только страны с мощным экономическим и финансовым потенциалом могут справиться с серьезными финансовыми проблемами без установления жесткого валютного контроля за международным движением платежей и капиталов¹. Несмотря на усиление в мире тенденции к отмене валютных ограничений, современное состояние эконо-

¹ См.: Экбе В. Ф. *Международное валютное право*. М., 1997. С. 29.

мики и финансов России, в значительной мере подорванное бесконтрольным вывозом национальных ресурсов, не позволяет в настоящее время полностью отказаться от применения государством мер валютного регулирования и контроля.

Одной из важнейших задач проводимых контрольных мероприятий должно стать своевременное выявление, пресечение и предотвращение нарушений установленных законодательством правил валютного регулирования, призванных обеспечить устойчивость национальной валюты РФ.

Для интеграции России в международную хозяйственную систему необходим компромисс между необходимостью либерализации правил осуществления валютных операций и необходимостью сохранения оптимальной структуры платежного баланса, поддержания курса национальной валюты, создания государственного валютного резерва.

Россия, являясь участницей международного экономического сотрудничества, приобщается к коллективным мерам борьбы с легализацией (отмыванием) денежных средств и иного имущества, приобретенного незаконным путем. Эта роль России должна усилиться в связи с ее вступлением во Всемирную торговую организацию.

Юлия Александровна Крохина

Финансовое право России

Учебник

3-е издание, переработанное и дополненное

Издательство НОРМА

Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.

101990, Москва, Колпачный пер., 9а

Тел./факс (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com

Internet: www.norma-verlag.com

Редактор *Ю. С. Борисенко*

Корректор *Н. С. Платонова*

Художник *С. С. Водчиц*

Верстка: *А. Ю. Виноградов*

Подписано в печать 30.07.08

Формат 60х90/16. Бумага офсетная

Гарнитура «Таймс». Печать офсетная

Усл. печ. л. 45,00. Уч.-изд. л. 42,60

Тираж 4000 экз. Заказ №4804031

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

«Издательский Дом ННФРА· М» —

официальный дистрибьютор Издательства НОРМА

(опт, розница, книга — почтой, доставка)

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в

Тел.: (495) 363-42-60 (многоканальный);

(495) 363-42-60 доб. 215 (справки о наличии);

(495) 363-42-60 доб. 247 (книга — почтой);

(495) 363-42-60 доб. 251 (заключение договоров);

Факс: (495) 363-92-12

E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Центр комплектования библиотек

119019, Москва, ул. Моховая, д. 16, корп. К

Российская государственная библиотека

Тел.: (495) 202-93-15

Книжный супермаркет «Библиосфера»

(розничная продажа)

м. «Пролетарская», ул. Марксистская, д. 9

Тел.: (495) 670-52-17, 670-52-18, 670-52-19

www.bibliosfera-ddk.ru

Отпечатано в ОАО «Нижполиграф».

603006, Нижний Новгород, ул. Варварская, 32.