ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

"РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ПРАВОСУДИЯ"

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

2-е издание, исправленное и дополненное

Ответственный редактор

профессор С.В. ЗАПОЛЬСКИЙ

Рецензенты:

Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов;

Винницкий Д.В. - заведующий кафедрой финансового права Уральской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор.

Авторский коллектив

Бельский К.С., доктор юридических наук, профессор - [гл. I](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF01168V8C7M) - [IV](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF01763V8C3M);

Горбунова О.Н., доктор юридических наук, профессор - [гл. VIII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF2106FV8CDM);

Грачева Е.Ю., доктор юридических наук, профессор - [§ 1](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF1106AV8C1M) - [4 гл. V](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF1116CV8C0M), [гл. XIX](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF5106CV8CCM), [XXI](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF5176BV8CCM);

Запольский С.В., доктор юридических наук, профессор - [предисл](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF01069V8C3M)., [§ 5 гл. V](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF11162V8C3M), [гл. XXVI](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF61968V8C3M);

Фадеев Д.Е., кандидат юридических наук, доцент - [гл. VI](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF11368V8C3M), [VII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF11462V8C1M), [§ 5 гл. VII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF1186EV8C6M) совместно с Т.А. Вершило;

Вершило Т.А., кандидат юридических наук, доцент - [§ 5 гл. VII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF1186EV8C6M) совместно с Д.Е. Фадеевым;

Писенко К.А., кандидат юридических наук, доцент - [гл. IX](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF2136BV8C1M);

Хейло Д.Н., кандидат юридических наук, доцент - [гл. X](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF21568V8CCM), [XI](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF2176AV8CCM);

Батяева А.Р., кандидат юридических наук, доцент - [гл. XII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF2176CV8C0M) совместно с И.А. Цинделиани;

Цинделиани И.А., кандидат юридических наук, доцент - [гл. XII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF2176CV8C0M) совместно с А.Р. Батяевой, [гл. XIII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF2186CV8CCM);

Костикова Е.Г., кандидат юридических наук, доцент - [гл. XIV](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF4106FV8C6M), [XV](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF4146BV8C3M);

Кирилина В.Е., кандидат юридических наук, доцент - [§ 1 гл. XVI](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF4156BV8C1M), [гл. XVII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF41668V8CCM);

Матвиенко Г.В., кандидат юридических наук, доцент - [гл. XXIII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF6116FV8CDM);

Мигачева Е.В., кандидат юридических наук, доцент - [§ 2 гл. XVI](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF4156DV8C4M);

Прошунин М.М., кандидат юридических наук, доцент - [гл. XVIII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF41868V8C6M), [XX](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF51462V8C1M), [XXII](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF51968V8C0M);

Смирнов К.А., кандидат юридических наук, доцент - [гл. XXIV](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF6146DV8C0M), [XXV](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD23A7551C1FC05DAE4828A32639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF6176AV8CCM).

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемая читателю книга является дополненным и уточненным изданием учебника "Финансовое право", увидевшего свет в 2006 г. Авторский коллектив при переработке текста учебника исходил из следующих задач:

- учесть все изменения в законодательстве и практике его применения, возникшие за время, прошедшее после выхода первого издания учебника;

- максимально юридизировать материал, освобождаясь от описательности в пользу правового анализа финансовых отношений;

- содействовать возникновению у читателя эффекта комплексности финансового механизма страны и его правового регулирования;

- продолжить и углубить тенденцию изложения финансово-правовой информации в проблемном ключе, привлечь внимание читателя к нерешенным вопросам правоприменения и пробелам в законодательстве;

- проиллюстрировать тенденции реформирования финансово-правовой доктрины, сложившейся под влиянием принципов плановой экономики и директивного управления ею.

Внимательный читатель заметит авторский подход к структуре учебника, в том числе минимализацию количества подразделений. В отличие от экономической классификации элементов финансовой системы правовой подход, по мнению авторского коллектива, должен обеспечивать равенство институтов финансового права, а не градуировать их по степени значимости. Поэтому особенная часть сформирована в учебнике без разделения на подотрасли, как это принято в специальных научных работах.

Авторский коллектив исходил также из того, что учебник, выпускаемый Российской академией правосудия, должен не только содействовать повышению общей финансово-правовой грамотности, но и быть полезным в деле подготовки кадров для судебной системы и повышения квалификации судей. Поэтому правоприменительным и юрисдикционным аспектам финансового регулирования было уделено повышенное внимание. Из этих же соображений исходили авторы отдельных глав и параграфов, не приводя сведений, относящихся к финансовой и банковской технике и к профессиональной финансовой информации.

Вместе с тем в тексте учебника предпринята попытка обеспечить гносеологическую преемственность между финансовым правом и другими отраслями правоведения, подчеркнута неразрывная связь между сопредельными правовыми институтами, входящими в систему смежных отраслей - конституционного, административного, гражданского права. Как финансовое обеспечение лежит в основе любого публично-правового либо частноправового мероприятия, так и финансово-правовые институты в механизме реального правового регулирования занимают свое достойное место.

За последние годы значительно оживилась научно-исследовательская работа в области финансового права, издан ряд учебников и иных изданий в этом секторе правоведения. Не будет преувеличением сказать, что за короткое время возникла постсоветская школа финансового права, свободная от наперед заданных решений и результатов научных исследований. На этом фоне отчетливо заметным стало методологическое отставание науки, а следовательно, и преподавание финансового права, связанное с несовершенством доктрины финансового права.

Как известно, первый советский учебник финансового права был опубликован в 1940 г. <1>. С тех пор роль финансового права практически не менялась: "Оно способствует осуществлению государством стоящих перед ним задач в области укрепления советской власти, укрепления обороноспособности, развития производительных сил страны и культурного строительства" <2>. Этот тезис предшествовал изложению изменяющейся финансово-правовой материи и неизменно предполагал прикладную, служебную роль этой отрасли права, в некотором смысле давал повод считать, что генетически финансовое право вовсе не обособившаяся часть правовой системы и не результат специализации норм права, как это было с другими отраслями права, но скорее материализованная, инструментированная государственная власть, решающая свои собственные задачи. Далеко не случайно в семье национальных правовых систем, входящих в континентальное право, аналогичная научная и образовательная дисциплина именуется не правом, а публичными финансами.

--------------------------------

<1> См.: Финансовое право / Под общ. ред. М.А. Гурвич. М., 1940.

<2> Там же. С. 3.

Доктрина финансового права, разработанная в трудах многих известных юристов, отражающая воззрения на функции и роль финансово-правового регулирования в условиях планового социалистического хозяйства, демонстрирует в последнее время, с переходом на рыночные производственные отношения, несоответствие реальным потребностям.

Оставляя в стороне экономические характеристики, отметим главное направление конфликта: для планового социалистического производства финансовое право обеспечивает господство **долженствования,** т.е. особого режима правового регулирования, когда права и обязанности усредняются, взаимно меняются местами и играют роль лишь некоего правового фона, на котором приоритетом обладает **порядок,** исполнение последовательных функций и действий во имя служения главной, наперед заданной цели.

Рыночное инвариантное хозяйствование, построенное во многом на диспозитивном регулировании, возвращает субъекту права, в том числе субъекту права финансового, всю полноту прав, обязанностей, механизм реализации права, ответственность, предоставляет многие юридические альтернативы, недоступные прежде.

В финансово-правовой литературе, как прежде, так и сейчас, финансово-правовые отношения рассматриваются как **объективно существующие.** Данная точка зрения при внимательном анализе нуллифицирует все возможные попытки совершенствования финансового механизма, обрекая нас в будущем ограничиться лишь технико-юридическими усовершенствованиями.

Финансовых отношений, в отличие от брачно-семейных, трудовых, политических, не говоря уже об отношениях гражданского оборота, **в природе человеческого общежития не существует.** Этот тезис необходим для демонстрации генетической линии становления того или иного финансового института как результата созидательной, первородной деятельности публичной власти. Именно государство, вызванное к жизни необходимостью концентрации части общественного продукта, осуществляет эту свою задачу путем формирования, подчас насильственными методами, **нового класса экономических отношений - финансовых отношений.**

С определенного момента (в зависимости от правовой зрелости общества) примитивные финансовые отношения превращаются в правоотношения, возникает финансовое право. Как из податей возникают налоги, из княжеской казны - государственный бюджет, из ростовщичества - банковская система, так и из примитивных финансов создаются финансы правовые, построенные на развитом юридическом механизме, почерпнутом или заимствованным из инструментария других отраслей права. Отсюда, очевидно, тяга финансового права к рецепции понятий, категорий, юридических механизмов, прежде всего из гражданского права.

Критически оценивая понятие финансовой деятельности государства в том безбрежном понимании, которое ему придавалось в советской правовой литературе, следует признать, что как таковая финансовая деятельность государства все же имеет свой собственный предмет. Таким предметом является формирование оригинальных, созданных "с листа" финансовых институтов (как, например, публичный долг) или же приспособление ранее известных институтов (страхование, банковское кредитование) для целей публичных финансов. Понимая под результатом финансовой деятельности государства те или иные юридические механизмы и органы, их эксплуатирующие, мы должны признать, что эта деятельность дает результат посредством нормотворчества и организаторских мероприятий, а не путем административного распорядительства.

**Ни налогообложение, ни таможенное регулирование, ни бюджетный процесс, ни валютный контроль, ни банковское дело** сами по себе финансовой деятельностью государства не являются. Утверждать иное - значит стоять на этатических позициях, считать, что в конкретных финансовых правоотношениях субъекту права противостоит само государство. Подобная констатация рано или поздно приводит к выводу о том, что финансовое право является юридическим средством умаления прав юридического или физического лица в имущественной сфере, своего рода воровской отмычкой, которая по определению правом быть не может.

Для советских ученых - специалистов финансового права была характерна идеализация, скорее даже абсолютизация, роли государства в финансовых отношениях; роль же другой стороны низводилась до следования указаниям властей и покорного их исполнения. Согласимся и с тем, что для такой постановки вопроса были весомые основания...

С изменением социально-политической обстановки становится все более и более ясно, что в финансовых отношениях юридическому или физическому лицу противопоставлено не государство как таковое, но государственные органы с их конкретной компетенцией или же коммерческие структуры (банки, страховые компании), пользующиеся делегированными государством полномочиями. Что же касается самих финансовых отношений, то качество властвования далеко не всегда присутствует в поведении субъекта, представляющего сторону государства, как далеко не всегда другая сторона выступает носителем обязанности.

В финансовых отношениях все более значимое место начинает занимать **правовая конструкция обязательства.** Не только взимание налогов, но и бюджетное финансирование, создание и возврат публичного долга, не говоря уже о кредитных и расчетных отношениях, страховании, расходовании внебюджетных фондов, осуществляются в правовом режиме **обязательства.** На повестке дня - официальное признание существования обязательств как основного способа регулирования финансовых отношений.

Этот тезис, вызывающий идиосинкразию у специалистов гражданского права и стойкое неприятие у некоторых специалистов финансового права, в сущности, признание восстановления на некоторое время потерянной истинной природы финансовых отношений, а именно отношений, юридически опосредствующих отчуждение имущества (в денежной форме) одного субъекта и присвоение этого имущества другим субъектом. Если такие отношения не будут отношениями обязательственными, тогда они перестанут быть правовыми отношениями вообще. История нашего общества знает многие примеры насильственного изъятия имущества в одностороннем порядке - все они правом не регулировались.

Следует отказаться от монополии цивилистики на использование правовых ценностей, относящихся к регулированию имущественных отношений; обязательство - одна из таких ценностей, связывающая носителя права и носителя обязанности в едином предоставительно-обязывающем правоотношении. В тех случаях, когда носитель государственного интереса обладает правом, обязанность другого (юридического или физического лица) предопределена именно этим правом, а не непосредственной властью государства; когда же юридическое или физическое лицо наделено правом, сторона государства выступает именно носителем обязанности, корреспондированной этому праву, а не соблюдает то или иное финансовое узаконение.

Современное финансовое право, пусть пока только доктринально, находится в процессе "переполюсовки": стоявшие на защите прав государства, обеспечивавшие приоритет публичных целей перед целями и интересами частными институты финансового права все более и более ориентируются все тем же государством на защиту прав и интересов юридического или физического лица. Явление, замеченное в других отраслях права, - стремление к защите интересов слабой стороны в ее отношениях с сильной стороной - имеет огромные перспективы в сфере регулирования именно финансовых отношений - не столько потому, что роль сильной стороны публичной власти более не требуется, сколько вследствие отказа государства от прямого властвования и его заинтересованности в развитии экономической самодеятельности и экономического самоуправления, что невозможно без обеспечения юридической автономии участников хозяйственного оборота от государства.

Эта тенденция позволяет по-другому взглянуть на отдельные институты финансового права в их системе. В области **налогового права** заметна тенденция к использованию налогов в качестве средства защиты имущественных интересов налогоплательщика от давления финансовых органов, направленного на увеличение доходов бюджета; при этом обеспечивается свободное распоряжение доходами и прибылями за пределами сумм, причитающихся к перечислению в бюджет. В последние годы существенно повышены гарантии прав налогоплательщиков от незаконно вводимых сборов, завышения налогов, налогового администрирования, подчас перерастающего в "налоговый терроризм".

**Бюджетное право** помимо существенного уточнения полномочий участников бюджетного процесса обогатилось признанием отношений по финансированию из бюджета обязательствами, складывающимися между государством-должником и получателем бюджетных ассигнований - кредитором; получили необходимую юридическую определенность межбюджетные отношения и ответственность за нецелевое использование средств бюджета. Получает развитие судебная защита финансовых интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципалитетов в бюджетной сфере.

Значительный прогресс наблюдается в области правового регулирования **государственного (публичного) долга,** прежде всего в том, что правовые отношения, опосредствующие публичный долг, приобретают самостоятельное законодательное регулирование, не сводимое к бюджетному праву. Большая группа разновидностей финансовых обязательств, должником по которым выступает публичная власть, приобрела за последние годы существенную правовую определенность, позволяющую считать государственный (публичный) долг отдельной подотраслью финансового права.

Правовым феноменом последнего десятилетия стало стремительное формирование отдельной подотрасли - **эмиссионного права.** Кредитно-расчетное обслуживание народного хозяйства, будучи традиционно предметом гражданско-правового регулирования, в совокупности с валютным контролем, мерами поддержания кассовой дисциплины, средствами противодействия легализации противоправных доходов, регулированием деятельности коммерческих банков постепенно выстраиваются в единый механизм эмиссии денежной массы (как наличной, так и безналичной) и регулирования денежного оборота в стране.

В теории пока должным образом не оценена цементирующая роль институтов эмиссионного права в системе финансового права. Представляется, что эмиссия и регулирование движения денежной массы в конечном счете выполняют роль центральной несущей конструкции для всего финансового механизма и, следовательно, являются основным элементом системы финансового права.

Таким образом, намечающиеся изменения в доктрине российского финансового права являются не чем иным, как последствиями второго порядка изменения форм собственности, обеспечения свободы договора, внедрения новых организационных форм ведения хозяйственной деятельности - всего того, что олицетворяет сейчас новую экономическую модель. Это и следствие необходимости приведения методов и способов регулирования финансовых отношений к единым общеправовым стандартам, свойственным другим отраслям российского права.

Авторский коллектив выражает надежду, что издание предлагаемого читателю учебника будет способствовать решению этой задачи и приближать нас к унификации правовых конструкций финансового регулирования в масштабах единой системы российского права.

Ответственный редактор, заведующий

кафедрой финансового права Российской

академии правосудия, доктор юридических

наук, профессор, заслуженный юрист РФ

С.В. Запольский

Указатель сокращений

1. Законодательство Российской Федерации

АПК РФ - Арбитражный процессуальный [кодекс](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84323A42F64239EDBA1B9F9VDCAM) Российской Федерации

БК РФ - Бюджетный [кодекс](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9VDCAM) Российской Федерации

ГК РФ - Гражданский [кодекс](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AD4526A02639299682ADBBVFCEM) Российской Федерации

ГПК РФ - Гражданский процессуальный [кодекс](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84228A22964239EDBA1B9F9VDCAM) Российской Федерации

КоАП РФ - [Кодекс](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84228AD2B64239EDBA1B9F9VDCAM) Российской Федерации об административных правонарушениях

ЛК РФ - Лесной [кодекс](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84229A32E64239EDBA1B9F9VDCAM) Российской Федерации

НК РФ - Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9VDCAM) Российской Федерации

УК РФ - Уголовный [кодекс](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84323A72D64239EDBA1B9F9VDCAM) Российской Федерации

Вводный закон к части первой НК - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC058A04728A52639299682ADBBVFCEM) от 31 июля 1998 г. N 147-ФЗ "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3825 (с послед, изм.)

Закон о банках - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84220A62E64239EDBA1B9F9VDCAM) от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" // СЗ РФ. 1996. N 6. Ст. 492 (с послед, изм.)

Закон о Банке России - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AC4127AC2639299682ADBBVFCEM) от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)" // СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790 (с послед, изм.)

Закон о бухгалтерском учете - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42D64239EDBA1B9F9VDCAM) от 21 ноября 1996 г. N 129-ФЗ "О бухгалтерском учете" // СЗ РФ. 1996. N 48. Ст. 5369 (с послед. изм.)

Закон о валютном регулировании - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05BA04525A02639299682ADBBVFCEM) от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" // СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4859 (с послед, изм.)

Закон о драгоценных металлах и драгоценных камнях - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05BA84220A52639299682ADBBVFCEM) от 26 марта 1998 г. N 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" // СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1463 (с послед. изм.)

Закон о налогах на имущество физических лиц - [Закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AC4220A32639299682ADBBVFCEM) РФ от 9 декабря 1991 г. N 2003-1 "О налогах на имущество физических лиц" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 8. Ст. 362 (с послед. изм.)

Закон о налоговых органах РФ - [Закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC054A14623A02639299682ADBBVFCEM) РФ от 21 марта 1991 г. N 943-1 "О налоговых органах Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 15. Ст. 492 (с послед. изм.)

Закон о некоммерческих организациях - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84023A42964239EDBA1B9F9VDCAM) от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145 (с послед. изм.)

Закон о рынке ценных бумаг - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84525A62864239EDBA1B9F9VDCAM) от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" // СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918 (с послед. изм.)

Закон о соглашениях о разделе продукции - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC054AB4322A62639299682ADBBVFCEM) от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" // СЗ РФ. 1996. N 1. Ст. 18 (с послед. изм.)

Закон об исполнительном производстве - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84321A02B64239EDBA1B9F9VDCAM) от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" // СЗ РФ. 2007. N 41. Ст. 4849 (с послед. изм.)

Закон об обществах с ограниченной ответственностью - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AA4829AC2639299682ADBBVFCEM) от 8 февраля 1998 г. N 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью" // СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 785 (с послед. изм.)

Закон об обязательном пенсионном страховании в РФ - Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84529A22E64239EDBA1B9F9VDCAM) от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2001. N 51. Ст. 4832 (с послед. изм.)

Закон об организации страхового дела в РФ - [Закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84323A42C64239EDBA1B9F9VDCAM) РФ от 27 ноября 1992 г. N 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 2. Ст. 56 (с послед. изм.)

2. Официальные издания

БНА (СССР, РФ) Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств (СССР, РФ); Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (с 1997 г.)

Бюллетень ВС (СССР, РСФСР, РФ) - Бюллетень Верховного Суда (СССР, РСФСР, РФ)

ВБР - Вестник Банка России

Ведомости СНД и ВС (СССР, РСФСР, РФ) - Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР)

Вестник ВАС РФ - Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Вестник ФКЦБ России - Вестник Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг

ВКС РФ - Вестник Конституционного Суда Российской Федерации

РВ - Российские вести

РГ - Российская газета

САПП РФ - Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации

СЗ РФ - Собрание законодательства Российской Федерации

СП РФ - Собрание постановлений Правительства Российской Федерации

ФГ - Финансовая газета

ФР - Финансовая Россия

3. Государственные органы

Банк России, ЦБ РФ - Центральный банк Российской Федерации

ВАС РФ - Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

Госкомстат России - Государственный комитет Российской Федерации по статистике (до 2004 г.)

Росстат - Федеральная служба государственной статистики

Госстандарт России - Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии (до 2004 г.)

ГТК России - Государственный таможенный комитет Российской Федерации (до 2004 г.)

МВД России - Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минздрав России - Министерство здравоохранения Российской Федерации (до 2004 г.)

Минимущество России - Министерство имущественных отношений Российской Федерации (до 2004 г.)

Росимущество - Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Минобороны России - Министерство обороны Российской Федерации

Минтруд России - Министерство труда и социального развития Российской Федерации (до 2004 г.)

Минфин России - Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России - Министерство юстиции Российской Федерации

МНС России - Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (до 2004 г.)

МПР России - Министерство природных ресурсов Российской Федерации

Минприроды России - Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

ФКЦБ - Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг

ФНС России - Федеральная налоговая служба

ФСФР России - Финансовая служба по финансовым рынкам Российской Федерации

ФТС России - Федеральная таможенная служба

4. Прочие сокращения

ВВП - внутренний валовой продукт

МРОТ - минимальный размер оплаты труда

НДС - налог на добавленную стоимость

СМИ - средства массовой информации

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Раздел I. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Глава I. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Чистые истоки финансового права

На пороге человеческой цивилизации были сделаны три величайших изобретения: первое - колесо, давшее толчок скорому техническому прогрессу; второе - письменность, создавшая литературу, законодательство, великие религиозные тексты; третье изобретение - деньги, способствовавшие необыкновенному развитию экономики, финансовой деятельности государства и финансовой науки, а параллельно с ними - зарождению первых норм финансового права.

Финансовое право, каким оно видится сегодня, отличается от других отраслей права тем, что тесно связано с "феноменом денег". В [Бюджетном](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9VDCAM) и [Налоговом кодексах](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9VDCAM) РФ практически все нормы прямо или косвенно связаны с денежными средствами. Правда, следует отметить, что другие отрасли права, например гражданское и трудовое, тоже связаны с этим феноменом, но вторично и не абсолютно. Именно нормы финансового права сыграли роль государственно-правовой "повивальной бабки", которая оказала помощь в рождении денег, их легитимации, наименовании как денежной единицы определенной страны и объявлении официальным всеобщим средством, способным обмениваться на любой другой товар.

До тех пор пока им предшествовали первобытные деньги и обменными эквивалентами служили сначала три-четыре, а затем один, наиболее ходовой и ценный товар (меха, скот, раковины и т.д.), можно было говорить об обычаях, закреплявших эти товары в качестве денег, но не о правовых нормах. Однако эволюционное развитие первобытных денег с учетом хозяйственных потребностей людей привело к тому, что в качестве более совершенного измерителя стоимости товаров стали использоваться железо и медь, а затем - серебро и золото, которые произвели революцию в хозяйственной деятельности общества и ввели в торговый оборот и платежные операции **подлинные деньги.**

Если государство, находившееся на ранних ступенях развития, было, по существу, сторонним наблюдателем за экономическими процессами, осуществлявшимися посредством примитивных обменных эквивалентов, то с появлением в качестве денег металла, особенно серебра и золота, государство, будучи хозяйствующим субъектом, берет проблему выпуска денежных знаков и организации денежного обращения на себя, причем появившаяся письменность приходит к нему на помощь в этом деле.

Путем принятия законодательных актов государство закрепляет монополию на ведение денежного дела и управление им. Оно вносит порядок в производство денежных знаков и организацию денежного обращения, создает монетные дворы, как это было в государствах Древнего Востока и Средиземноморья, и придает металлическим деньгам ярко выраженные "денежные" преимущества. Металл рубили и резали на куски (отсюда слово "рубль") разного веса, делали их круглыми и плоскими, а для предупреждения обмана, т.е. подделки, ставили на одной стороне известный знак с обозначением стоимости, а на другой стороне изображали профиль монарха.

Процедуры по изготовлению и размещению денежных знаков, их санкционирование государством, наказания за их подделку имели правовое основание, т.е. регламентировались специальными правилами, составившими первые нормы финансового права, которые сегодня названы **нормами эмиссионного права** и образуют подотрасль финансового права. При этом следует подчеркнуть следующее: превосходные качества серебряных и золотых монет вытекали теперь не только из собственных экономических свойств, но и из санкции государства. Иначе говоря, устойчивость и сила металлических денег гарантировались авторитетом и законом государства.

Опыт и история экономических отношений, связанных с применением металлических денег, быстро подсказали государственной власти, какие экономические и культурные блага даст государству монополия на управление денежным делом и организацию денежного обращения с использованием металлических денежных знаков. До появления металлических денег сбор дани и иные налоговые поступления имели натуральную форму, что создавало массу неудобств как для власти, так и для подвластного населения. Русской истории известен "казус" князя Игоря: неудовлетворенный собранной с древлян данью (продуктами земледелия, медом, мехами), размер которой не был определен, князь возвратился, чтобы собрать дань вторично, и был убит. Применение металлических денег привело к тому, что взимание с подвластного населения налогов и сборов пшеницей, медом, мехами сменилось постепенно взиманием платежей в денежной форме, причем такая форма позволяла властям устанавливать относительно точные размеры этих платежей.

Точно определенные размеры налоговых платежей с населения, во-первых, ограничивали "аппетиты" сборщиков податей, во-вторых, позволяли государству планировать поступление денежных средств в казну и более эффективно осуществлять управленческие функции, в-третьих, сами налогоплательщики могли уплачивать платежи в предсказуемых условиях. Так, в Древнем Риме в эпоху империи налоги представляли собой уже вполне развитую систему, основанную на довольно точных и сложных приемах измерения податных источников, которые устанавливались правовыми нормами, позднее, в XIX - XX вв., получившими название **"нормы налогового права".**

Военная добыча, дань с покоренных народов, затем более цивилизованные платежи, которыми являлись налоги и сборы, были обусловлены тем, что уже раннее государство, вышедшее из недр первобытно-общинного строя, могло функционировать при условии, если оно имело значительную собственность и центральный фонд для обеспечения существования представителей власти (князя, его дружины), организации общественных работ, в частности ирригационных сооружений, оказания помощи в случае стихийных бедствий. Первоначально этот фонд складывался из материальных средств и представлял собой комплекс кладовых, в которых хранились одежда, оружие, драгоценности, продовольствие, посуда и т.д. Такие централизованные фонды были характерны для первых крупных государств Древнего Востока: Вавилона, Шумера, Древнего Израиля.

Переход от первобытных денег к металлическим, которые прекрасно выполняли функцию накопления, в силу того что могли изыматься из обращения и концентрироваться в соответствующем месте, определил превращение централизованных материальных фондов государства в денежные.

Металлические деньги оказались в высшей степени подходящими для организации такого рода фондов: монеты вследствие своей нормативности, будучи золотыми или серебряными, были удобны для хранения; являлись прочными и не портились от воздействия окружающей среды и времени; были хороши как средство платежа и имели широкую сферу применения, особенно когда речь шла о выплате жалованья чиновникам, солдатам и полицейским. А так как монеты изготавливались из редких и дорогих металлов (золота и серебра), которые люди высоко ценили за красоту и возможность делать из золота и серебра красивые изделия, за возможность хранить такие монеты длительное время, то поступление металлических монет в централизованный денежный фонд или казну, их хранение, распределение и расходование на запланированные цели регламентировались правилами, которые позже, в Новое время, назовут **нормами бюджетного права.**

Отсюда можно сделать вывод, что металлические деньги послужили фундаментом для формирования цивилизованного государственного бюджета и возникновения бюджетных отношений, которые требовали правового регулирования.

В Древнем мире, в Средневековье и в Новое время функция накопления денег играет важную роль в формировании крупных денежных фондов - состояний частных лиц, которыми были представители аристократии, купцы, ростовщики и менялы, хозяева ремесленных мастерских и мануфактур. Появляются банкирские дома (Медичи, Фугчеры) и знаменитые на всю Европу банки.

Деньги становятся мощной социальной силой, суверенной и одновременно манипулируемой. Возникает денежный фетишизм - преклонение перед деньгами и господство над другими людьми. Эта сторона металлических (золотых) денег замечательно показана А.С. Пушкиным в "Скупом рыцаре". Вспомним слова барона из сцены в подвале перед своими сундуками с золотом и золотыми монетами:

Что не подвластно мне? Как некий демон,

Отселе править миром я могу;

Лишь захочу - воздвигнутся чертоги;

В великолепные мои сады

Сбегутся нимфы резвою толпою;

И музы дань свою мне принесут,

И вольный гений мне поработится;

И добродетель, и бессонный труд

Смиренно будут ждать моей награды.

Я свистну, и ко мне послушно, робко

Вползет окровавленное злодейство

И руку будет мне лизать, и в очи

Смотреть, в них знак моей читая воли.

Но если понимание экономических преимуществ металлических (затем бумажных) денег для функционирования государства и благосостояния общества приходит к государственной власти быстро, то осмысление роли денег как суверенной силы, экономической и вместе с тем политической, способной влиять положительно и отрицательно на все стороны жизни, приходит медленно - уже в Новое время с началом буржуазных отношений. Указывая, что деньги - мощный политический фактор и государство должно этот фактор использовать в своих интересах, известный английский ученый-финансист В. Петти (XVII в.) писал: "Ибо деньги - это только жир политического тела, избыток которого столь же часто мешает его активности, как часто недостаток влечет за собой болезнь" <1>.

--------------------------------

<1> Петти В. Экономические и статистические работы. М., 1940. С. 85.

В XVI - XVII вв. государство осознает, что одной монополии на выпуск денежных знаков недостаточно для воздействия на экономические, культурные и политические процессы в обществе, и забирает часть банковского дела, которым традиционно занимались частные лица. Создаются специальные государственные банки: Шведский, Английский, Русский и др., которые позже, в XIX - XX вв., получат названия "центральные", "национальные", "государственные". Эти банки выполняли две обособленные группы функций: публично-правовые и частноправовые. Первая группа функций - инновационная для того времени, направленная:

- на монопольное осуществление эмиссионной деятельности государства;

- на управление банковской системой страны, обеспечение устойчивости национальной валюты;

- на управление золотовалютными ресурсами и другими драгоценностями, принадлежащими государству.

Вторая группа функций имела дело с кредитными операциями и была направлена на получение прибыли. Если вторая группа функций традиционно устанавливалась нормами банковского (частного) права, то первая группа - нормами банковского (публичного) права, которые составят еще один крупный раздел финансового права - подотрасль **банковского (публичного) права.**

Изложенное можно дополнить замечанием, что только в условиях денежного обращения появляется нормальная финансовая деятельность государства в ее классическом виде, т.е. деятельность государства по выпуску денежных знаков и организации денежного обращения, по мобилизации денежных средств в централизованные фонды (бюджетные), по использованию денежных средств в интересах общества и государства. Возникает четыре типа первых финансовых правоотношений:

1) между государством и монетным двором по поводу выпуска денежных знаков и организации денежного обращения;

2) между государством и налогоплательщиком;

3) между исполнительной и представительной ветвями власти по поводу поступления денежных средств в бюджет, их распределения и расходования в процессе осуществления государством управленческих функций;

4) между государственным банком и кредитными организациями страны в процессе осуществления надзорных функций и обеспечения устойчивости национальной валюты.

Эти правоотношения могут быть названы эмиссионными, налоговыми, бюджетными и публично-банковскими. В будущем они образуют остов системы финансового права. Но для этого потребуется пройти долгий исторический путь, который завершится сменой металлических денежных знаков бумажными.

Бумажные деньги "достраивали" систему финансового права. С точки зрения денежных свойств бумажные деньги по сравнению с металлическими имели ряд преимуществ. Они имели хартальную природу (лат. charta - бумага) и совершенно теряли свое товарное качество. Их выпуск для государства был намного дешевле выпуска металлических денег.

Бумажные деньги оказались более удобными в обороте, и ими охотно пользовались население и деловая часть общества. Самое главное их преимущество заключалось в том, что бумажные деньги обладали огромным "творческим потенциалом". Бумажные деньги, а за ними "безналичные деньги" ускоряли проведение финансовых операций, стимулировали развитие промышленности и банковского дела, расчищали и увеличивали пространство для функционирования ценных бумаг, способствовали инвестиционным вложениям в различные отрасли хозяйства. Недаром попытка М.М. Сперанского стабилизировать национальную валюту и уничтожить бумажные деньги (ассигнации) в 1810 г. закончилась неудачей.

Распространение в XVIII - XX вв. режима бумажных денег во всех государствах мира привело к возникновению и формированию значительного числа новых финансовых общественных отношений: в области государственного кредита, страховых, валютных, в области рынка ценных бумаг и т.д., которые требовали финансово-правового регулирования.

Во второй половине XVIII и XIX в. в Западной Европе и в России формируются финансовые правовые институты государственного кредита, рынка ценных бумаг, валютного регулирования и финансового контроля и т.д. Но если до конца XVIII в. нормы финансового права "работали" и "проходили стажировку" в составе других отраслей права (государственного, гражданского, административного, полицейского), то в первой половине XIX в. их бурный количественный рост переходит в качественное изменение: ученые-правоведы, выражая интересы общества, прежде всего промышленных и финансовых кругов, приходят к выводу, что финансово-правовые нормы могут быть выделены и объединены в самостоятельную отрасль права - финансовое право.

После этого замечательного события прошло более 150 лет. В Российской Федерации с начала 90-х гг. XX в. с переходом страны к рыночной экономике система финансового права, при внимательном на нее взгляде, складывается из двух уровней. Говоря метафорически, эта система напоминает македонскую фалангу, боевой порядок которой состоял из построенных впереди тяжеловооруженных воинов-гоплитов и выступающих за ними более многочисленных и легковооруженных воинов-пелтастов. Система финансового права на сегодняшний день включает в себя находящиеся в первом эшелоне укрупненные части финансового права - **подотрасли,** к которым относятся **эмиссионное право, налоговое, бюджетное, публично-банковское** и **финансово-контрольное право.**

За этим построением во втором эшелоне следует вторая часть финансового права, складывающаяся из значительного числа менее крупных подразделений - правовых институтов:

- правового регулирования государственного кредита;

- правового регулирования лотерейного дела;

- страхового права;

- валютного регулирования и контроля;

- правового режима финансов предприятий всех форм собственности;

- правового регулирования рынка ценных бумаг.

Все подотрасли и правовые институты финансового права взаимосвязаны и функционируют как единое целое.

§ 2. Понятие финансов

**Определение финансов.** Давно существующее слово "финансы", несмотря на различные оттенки в содержании в разные времена, в основном с XVIII в. обозначало денежные платежи, денежные средства. Отдельный человек может говорить о своих финансах; тогда под финансами понимаются его личные денежные средства, находящиеся непосредственно при нем; денежные отношения с банком, предоставившим ему кредит; его налоговые платежи в бюджет и т.д.

Чаще говорят о финансах промышленных предприятий, государственных, кооперативных и частных, о финансах муниципальных образований: городов, районов, сельских населенных пунктов. В этих случаях говорят о "местных финансах". Но главным образом слово "финансы" употребляется тогда, когда речь заходит о доходах, расходах и долгах государства, страны. В таких случаях используют понятия "государственные финансы", "финансы страны", "денежное хозяйство".

Под **финансами страны** понимаются ее денежное хозяйство и возникающие на его основе посредством оборота денег финансовые отношения, в результате которых образуются различные фонды денежных средств, как государственные, так и негосударственные (частные).

В этом определении содержится три элемента:

1) денежное хозяйство;

2) финансовые отношения;

3) фонды денежных средств.

Рассмотрим вкратце каждый из названных элементов.

Прежде всего финансы страны - это денежные средства страны (финансовые ресурсы), внешне выражающие стоимость имеющихся в стране товаров и участвующие в обороте денег в наличной и безналичной формах. При этом не следует забывать, что деньги являются особым товаром, который служит денежным измерителем всех других товаров и всеобщим орудием обмена.

Финансовые отношения, возникающие на основе денежного хозяйства страны, имеют "вещное" содержание, так как представляют собой процесс движения ресурсов в денежной форме, например от коммерческого банка к предприятию в форме кредита, от налогоплательщика к государству в бюджет в форме налогового платежа. Благодаря финансовым отношениям возможно создание различных фондов денежных средств: государственных и негосударственных, централизованных и децентрализованных, бюджетных и внебюджетных и т.д.

Применительно к денежным средствам государства, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов возникает необходимость формирования их в определенные фонды, каждый из которых имеет строго целевое назначение (для содержания органов управления, для погашения государственного долга, для нужд обороны и т.д.). С помощью фондов денежных средств создается рациональный и правовой порядок в денежном хозяйстве страны <1>.

--------------------------------

<1> См.: Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право. М., 2001. С. 3 - 4.

В состав финансов страны включаются денежные средства бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, денежные средства государственных и негосударственных предприятий, все доходы государственного бюджета как в форме налоговых платежей, так и в форме государственного кредита.

**Финансы страны подразделяются:**

- на государственные (публичные) финансы;

- частные (негосударственные) финансы.

Центральное место в системе финансов занимают публичные финансы, к которым относятся государственные финансы и финансы муниципальных образований.

**Государственные (публичные) финансы** - это те денежные средства, которыми распоряжаются органы государственной власти Российской Федерации и местные органы. Сюда относятся денежные средства бюджетов всех уровней, государственных и внебюджетных фондов, денежные средства государственных и муниципальных предприятий.

Такое же понимание публичных финансов предлагается французским "Юридическим словарем" под редакцией Ж. Корню, в котором финансы определяются как "совокупность денежных средств, принадлежащих государству и публичным коллективам" <1>.

--------------------------------

<1> Vocabulaire juridique. Publie sous la direction de Gerard Cornu. 4-e ed. mis a jour. Paris. Quadrige/Puf. 2003. P. 397 - 398.

Исторически становление государственных финансов завершилось в период формирования централизованных государств в XVIII в. (Франция, Пруссия, Россия) ростом их расходов на аппарат управления, полицию, армию. Казна в это время постепенно отделяется от личных средств монарха, а сами средства все более принимают денежную форму. В итоге складывается система государственных финансов в современном ее понимании.

В настоящее время различаются **два вида государственных финансов:**

1) централизованные;

2) децентрализованные.

Государственными (публичными) **централизованными** финансами являются денежные средства, которыми непосредственно распоряжаются органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления. Эти денежные средства используются для удовлетворения общих нужд соответствующих территориальных образований: района, города, области, государства в целом. Общими нуждами являются управление, охрана общественного порядка, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, оборона и т.д.

**Государственные (публичные) финансы включают:**

- федеральный бюджет;

- бюджеты субъектов Российской Федерации;

- местные бюджеты;

- внебюджетные фонды;

- фонды, образуемые посредством государственного и муниципального кредита.

В свою очередь, **государственные централизованные финансы (бюджеты)** подразделяются:

- на общие бюджеты;

- бюджеты внебюджетных фондов (пенсионного, медицинского, социального страхования), которые в совокупности можно было бы назвать социальным бюджетом.

В другом положении находятся государственные (публичные) **децентрализованные финансы,** т.е. финансы государственных и муниципальных предприятий. Хотя они принадлежат государству и муниципальным образованиям, эти предприятия, будучи хозяйствующими субъектами, сохраняют в определенной степени автономный характер и, так же как все коммерческие предприятия, подчиняются законам рынка, что приближает их финансы к финансам других (частных) коммерческих предприятий. Государственные и муниципальные предприятия располагают закрепленными за ними денежными средствами, имеют свои денежные фонды, уплачивают налоговые платежи в государственные и местные бюджеты.

Анализ государственных (публичных) централизованных и децентрализованных финансов позволяет определить достаточно распространенное в финансовой литературе понятие казны.

**Казна** - это часть государственного и муниципального имущества (денежных средств), не закрепленная за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями.

Государственную казну Российской Федерации составляют средства федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, а также средства ЦБ РФ, золотой и валютный фонды РФ.

**Частные (негосударственные) финансы.** Наука финансового права изучает нормы финансового права, которые подвергают регламентации государственные финансы. Но данная наука в разделе о налоговом праве изучает также процесс превращения (трансформации) частных финансов в государственные финансы.

К частным (негосударственным) финансам относятся денежные средства, принадлежащие частным, кооперативным и общественным организациям, а также отдельным лицам. В отличие от государственных и муниципальных финансов, состояние и динамика которых в основном определяется решениями государственных и местных органов власти, частные финансы подчиняются законам рынка и регулируются нормами гражданского права <1>.

--------------------------------

<1> См.: Годме П.М. Финансовое право. М., 1978. С. 54.

В отличие от государственных (публичных) финансов, которые призваны удовлетворять общие потребности общества (образование, культура, социальное обеспечение, управление, оборона), частные финансы имеют целью получение прибыли их собственниками. Собственник продуктового магазина как индивидуальный предприниматель ведет хозяйство для получения прибыли и удовлетворения своих потребностей. Каждое частное предприятие, подобно отдельному дереву, живет своей жизнью, но в то же время, соединяясь с другими деревьями, образует лес, т.е. хозяйство страны.

Вместе с государственными и муниципальными предприятиями частные предприятия образуют систему хозяйствующих субъектов, с которыми государство вступает в финансовые (налоговые) отношения. Именно эти отношения составляют основу финансовой деятельности государства. Благодаря этой деятельности в руках государства сосредоточиваются огромные денежные средства, позволяющие ему эффективно выполнять свои функции.

§ 3. Финансовая деятельность государства:

двойственный характер, признаки, определение

**Финансовая деятельность государства как разновидность экономической деятельности.** Финансовую деятельность государства нужно рассматривать с двух сторон: во-первых, как особый вид экономической деятельности, во-вторых, как разновидность государственного управления. В конечном счете эта двойственность обусловлена двойственностью денег, которые, с одной стороны, являются продуктом экономических законов (закона стоимости), с другой стороны, представляют собой один из механизмов государственной власти.

Назовем признаки, характеризующие финансовую деятельность государства как экономическую категорию. В процессе финансовой деятельности Российское государство выпускает денежные знаки (осуществляет эмиссию), организует и регулирует денежное обращение в стране, осуществляет расчеты. Это важнейший признак, покоящийся на действии закона стоимости.

Деньги выполняют роль великолепного измерителя стоимости товаров и услуг, являются всеобщим эквивалентом, помогающим быстро и эффективно обменивать один товар на другой, способствуют нормальной работе хозяйственных механизмов в сфере как государственного, так и частного бизнеса, в наиболее удобной форме помогают гражданам удовлетворять свои потребности.

Другой признак свидетельствует о том, что в процессе осуществления финансовой деятельности государство собирает (мобилизует) денежные средства и создает разнообразные финансовые фонды: бюджетные, внебюджетные, иные. Дело в том, что совокупный общественный продукт (товары, услуги) создается частными и государственными предприятиями, индивидуальными предпринимателями, фермерами, гражданами. Часть этого продукта используется на месте. Основная масса продается за деньги. В итоге реализации у частных и государственных предприятий, предпринимателей, фермеров, граждан образуются свои денежные средства. Часть этих денежных средств государство изымает и для этого вступает в финансовые (налоговые) отношения с предприятиями, предпринимателями, фермерами, гражданами. При этом государство использует различные методы: установление налогов и сборов, добровольное привлечение денежных средств населения посредством государственного кредита, лотереи и т.д.

В процессе финансовой деятельности Российское государство распределяет мобилизуемые денежные средства (перераспределяет) и создает бюджетные, внебюджетные, резервные и иные денежные фонды. Это очень существенный признак финансовой деятельности государства.

В рассматриваемом плане огромное значение для функционирования государства имеет создание федерального бюджета как **централизованного фонда** Российской Федерации, предназначенного для финансирования функций и задач общегосударственного значения (оборона, иностранные дела), а также для перераспределения финансовых средств между субъектами Российской Федерации в целях выравнивания условий их социально-экономического развития.

Бюджетный [кодекс](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9DA1CC887A376B8F119V6CDM) РФ предусматривает создание основных государственных внебюджетных фондов, к числу которых относятся Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и другие фонды. Финансовые фонды дисциплинируют государство, обязывают должностных лиц использовать денежные средства законно и на цели, указанные в законе. Создание денежных фондов в процессе мобилизации денежных средств, их распределения и перераспределения представляет собой основное направление в финансовой деятельности государства.

В процессе финансовой деятельности государство расходует денежные средства. Данный аспект также представляет собой один из важных признаков финансовой деятельности государства как экономической категории. Государство не может бездействовать - оно функционирует непрерывно. Все его действия требуют материальных и денежных затрат. Есть управленческий афоризм, гласящий: управлять - значит расходовать. Из федерального бюджета государство осуществляет расходы на армию и оборону; из Пенсионного фонда РФ выплачивает пенсии гражданам; из резервных фондов восстанавливает потери, понесенные городами и селами в результате стихийных бедствий, и т.д.

Расходуя денежные средства, государство:

- применяет бюджетное финансирование, т.е. целевой, безвозмездный, безвозвратный отпуск государственных денежных средств;

- применяет банковское кредитование, т.е. выдачу возвратных ссуд, за пользование которыми граждане и юридические лица уплачивают проценты;

- выплачивает **страховые возмещения** и т.д.

Таким образом, финансовую деятельность государства образуют прежде всего такие ее виды, как эмиссионная, налоговая, бюджетная, расходная деятельность. Однако панорама финансовой деятельности государства показывает и другие ее составные части (виды): валютную, кредитную, страховую, финансово-контрольную и др.

**Финансовая деятельность государства как разновидность управленческой деятельности.** Финансовая деятельность государства представляет собой "специальную отрасль государственного управления" <1>. В этом качестве финансовая деятельность государства является:

--------------------------------

<1> Загряцков М.Д. Финансовое управление / Финансовая энциклопедия. М.; Л., 1927. С. 1098.

1) властной, основанной на предписаниях органов государственной (публичной) власти;

2) государственно-плановой, осуществляемой в рамках точно определенного времени (квартала, года);

3) координирующей деятельностью;

4) контролирующей деятельностью.

Управленческий характер финансовой деятельности проявляется в том, что она осуществляется на основе правовых **управленческих решений** как представительных, так и исполнительных органов власти. В иерархии таких решений ведущее место принадлежит актам представительных органов, в первую очередь федеральным законам и законам субъектов Федерации о бюджетах, налогах и т.д.

Наибольшую часть управленческих решений в области финансовой деятельности государства составляют акты органов исполнительной власти, и это естественно, потому что преимущественно эти органы осуществляют финансовую деятельность (Минфин России, налоговые службы) <1>. При этом в каждом конкретном случае осуществление финансовой деятельности представляет собой иерархическую связь двух субъектов: один из них командует, реализует направляющее, координирующее, контролирующее воздействие, а другой субъект подпадает под его власть. Наиболее заметно такое воздействие в налоговом правоотношении (налоговый орган - налогоплательщик), в бюджетно-процессуальном правоотношении (законодательный орган - орган исполнительной власти).

--------------------------------

<1> См.: Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М., 1972. С. 43.

Финансовая деятельность представляет собой управленческую деятельность **координирующего** характера, в процессе осуществления которой устанавливается в зависимости от обстоятельств целесообразное соотношение расходной части с доходной частью бюджетов различных уровней путем бюджетного регулирования: процентных отчислений от налогов в те или иные бюджеты, предоставления дотаций, субвенций и субсидий и т.д. Однако координацию как управленческое воздействие по согласованию действий различных финансовых органов вряд ли можно ограничить только бюджетной сферой. Она распространяется на эмиссионную, налоговую, валютную и другие сферы финансовой деятельности государства.

**Планирование** имманентно присуще финансовой деятельности как деятельности управленческой. Например, исполнение бюджета как по доходам, так и по расходам осуществляется строго по плану: каждый доход и каждый расход бюджета предусмотрены законом и реализуются в установленное законом время. Иначе говоря, финансовая деятельность любой государственной организации осуществляется не произвольно, а на основе какого-либо финансово-планового акта: сметы доходов и расходов бюджетного учреждения, баланса доходов и расходов предприятия, кассового плана и т.д.

Таким образом, финансовая деятельность государства представляет собой плановый процесс мобилизации денежных средств, создания финансовых фондов, расходования денежных средств для эффективного выполнения государством своих задач и функций.

Составной частью финансовой деятельности государства как управленческой категории является **финансово-контрольная** деятельность, которую осуществляют компетентные органы государства (Минфин России, Департамент экономической безопасности МВД России, Счетная палата РФ) в процессе мобилизации денежных средств в государственные финансовые фонды и их использования в интересах общества и государства.

Государственный финансовый контроль распространяется как на государственные и муниципальные финансовые структуры, так и на частную предпринимательскую деятельность. Так, органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства.

В юридической литературе нередко используются такие понятия, как "государственное управление финансами", "управление в области финансов и кредита", "финансовое управление". Представляется, что во всех случаях использования названных понятий имеется в виду государственная финансовая деятельность, но с акцентом на ее управленческую сторону. При этом финансовое управление следует рассматривать не в узком (классическом), а в широком плане, так как оно осуществляется представительными, исполнительными и банковскими (Банк России и его филиалы) органами, но на основе классического правила "команда - исполнение". Причем действия как управляющего, так и управляемого связаны с движением денежных средств в определенном направлении. Таково, например, движение денежных средств в форме налоговых платежей, субвенций, дотаций, бюджетных ссуд и т.д. <1>.

--------------------------------

<1> См.: Худяков А.И. К соотношению понятий "финансовая деятельность" и "управление финансами" // Правоведение. 1985. N 1.

Охарактеризованные экономическая и управленческая стороны финансовой деятельности государства неотделимы друг от друга, органически слитны и составляют единую деятельность, которая имеет универсальный характер во времени и пространстве, т.е. осуществляется непрерывно и везде, где проживает население и функционируют публичные органы власти.

Вывод, какой можно сделать из изложенной характеристики финансовой деятельности государства, следующий: без финансовой деятельности немыслима нормальная жизнедеятельность государственного организма, общества в целом и отдельного гражданина. Недаром такой глубокий английский мыслитель, как Т. Гоббс, сравнивал финансовую деятельность государства с его кровообращением <1>. Визуально эта деятельность не всегда заметна, но благодаря ей государство и общество функционируют нормально.

--------------------------------

<1> См.: Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. М., 1991. Т. 2. С. 195.

Итак, **финансовая деятельность государства** представляет собой деятельность по выпуску денежных знаков и организации денежного обращения в стране, мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды, использованию их в интересах общества и государства, причем эта деятельность осуществляется на основе управленческих решений, финансового планирования и контроля за правильностью всех финансовых операций как государственных (публичных), так и частных структур.

Есть еще один признак финансовой деятельности государства, о котором следует сказать отдельно: эта **деятельность осуществляется на строго правовой основе.**

§ 4. Финансово-правовые акты

Финансово-правовые акты, образующие правовую основу финансовой деятельности Российского государства, по своим юридическим свойствам подразделяются на три группы:

1) нормативные;

2) индивидуальные;

3) финансово-плановые.

**Нормативные финансовые акты.** Эти акты устанавливают общие правила поведения для субъектов (физических и юридических лиц), осуществляющих финансовую деятельность; обращены к широкому кругу физических и юридических лиц; рассчитаны на длительное время действия.

К таким актам относятся [БК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9VDCAM) РФ, [НК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9VDCAM) РФ, [Положение](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84127AD2964239EDBA1B9F9DA1CC887A376BBF0106B85VECCM) о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. N 278 <1>, нормативные приказы и инструкции ЦБ РФ по вопросам денежного обращения, кредитования, финансирования, расчетов, кассовых операций и по другим вопросам банковской деятельности. Например, [НК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9VDCAM) РФ определяет общие и типические признаки плательщика налога, объект обложения, ставки налога и сроки его уплаты, льготы, предоставляемые отдельным категориям плательщиков, санкции за уклонение от уплаты налога или за неуплату налога в срок.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2561.

По органам, издающим нормативные финансовые акты, они подразделяются:

1) на федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации;

2) подзаконные акты, к которым относятся указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные акты ведомств по различным вопросам, отнесенным к их компетенции.

Из числа второй группы можно выделить финансовые акты, издаваемые специальными финансовыми и кредитными органами: Минфином России, ЦБ РФ, финансовыми департаментами и управлениями, входящими в состав администрации субъектов Федерации и муниципальных образований. Эти нормативные акты - приказы, инструкции, письма - издаются в пределах их компетенции и на основании действующих законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

**Индивидуальные финансовые акты** - это государственно-властные предписания по вопросам финансовой деятельности, которые рассчитаны только на определенный, строго индивидуальный случай и обращены только к поименно указанным лицам, например Петрову, Трифонову и т.д.

Например, при наличии у налогоплательщика недоимки налоговым органом направляется требование об уплате налога. В соответствии со [ст. 69](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9DA1CC887A376BBF0106D8DVEC2M) НК РФ требованием об уплате налога признается направленное персонально налогоплательщику письменное извещение о неуплаченной сумме налога, а также об обязанности уплатить в установленный срок неуплаченную сумму налога. С момента получения налогоплательщиком требования об уплате налога между ним и налоговым органом возникает конкретное (индивидуализированное) налоговое правоотношение.

Другой пример: ЦБ РФ в предписании, адресованном кредитной организации, сообщает последней об отзыве лицензии и лишении права заниматься банковской деятельностью. И требование об уплате налога, и предписание об отзыве лицензии - индивидуальные финансовые акты, содержащие государственно-властные решения по вопросам финансовой деятельности и персонально адресованные.

**Финансово-плановые акты.** Финансовая деятельность государства, как было сказано выше, представляет собой плановую деятельность. В связи с этим в системе финансово-правовых актов выделяются в специальную группу финансово-плановые акты, имеющие очень важное, в некоторых случаях даже политическое значение.

**Финансово-плановые акты** - это акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности государства, которые содержат конкретные задания в области финансов на определенный период, т.е. являются планами по мобилизации денежных средств, созданию денежных фондов и использованию их на предусмотренные законом цели <1>.

--------------------------------

<1> См.: Советское финансовое право / Под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М., 1987. С. 47.

К этим актам относятся:

- федеральные законы о федеральных бюджетах на соответствующие финансовые годы;

- законы о бюджетах субъектов РФ;

- законы о бюджетах внебюджетных фондов;

- сметы доходов и расходов бюджетных учреждений;

- сводные планы финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных и казенных предприятий;

- кредитный и кассовый планы ЦБ РФ и т.д.

По своему содержанию названные финансово-плановые акты характеризуются тем, что в них отражается роль государства в распределении национального дохода страны в денежном выражении, образовании денежных фондов и использовании денежных средств из фондов в интересах общества и государства.

Теоретическая конструкция финансово-плановых актов позволяет раскрыть их юридическую природу.

С одной стороны, они могут рассматриваться как разновидность индивидуальных актов, которые содержат точные, конкретизированные плановые задания (например, по конкретному налогу, поступающему в определенный бюджет), касаются административно-территориальной единицы (области, города), отрасли управления, бюджетного учреждения, предприятия. Это своеобразные индивидуальные акты, сила которых исчерпывается их исполнением в рамках определенного финансового срока. Но это такие индивидуальные акты, которые содержат общую установку и предполагают совершение комплекса действий.

С другой стороны, финансово-плановые акты содержат черты нормативных правовых актов. Например, Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05BAB4325A12639299682ADBBVFCEM) от 19 декабря 2006 г. N 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год" <1> содержал не только конкретные задания и называл конкретных исполнителей, но и нормы права. Таким образом, финансово-плановые акты обладают известными чертами общности: действуют более или менее длительный период времени; поименно не перечисляют всех исполнителей; предполагают согласованную и длительную деятельность многих людей, организаций, должностных лиц <2>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2006. N 52. Ч. II. Ст. 5504.

<2> См.: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 47 - 48.

Финансово-плановые акты - это, если говорить образно, финансовые рельсы, по которым в течение определенного периода (квартала, года) осуществляется финансовая деятельность республики, административно-территориальной единицы (города, района), учреждения и предприятия. В течение этого времени данные акты призваны оперативно, гибко и маневренно обслуживать плановые финансовые потребности указанных субъектов.

§ 5. Государственные органы,

осуществляющие финансовую деятельность

В осуществлении финансовой деятельности государства принимают участие все без исключения органы государства, муниципальные органы, государственные учреждения и предприятия, частные предприятия, общественные организации и граждане-налогоплательщики.

Все органы государства, принимающие участие в осуществлении финансовой деятельности, можно подразделить на ряд групп.

К одной относятся высшие органы государства, осуществляющие общее руководство финансовой деятельностью.

Президент РФ по представлению Председателя Правительства РФ назначает на должность министра финансов РФ, представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя ЦБ РФ, подписывает и обнародует федеральные законы о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов, о федеральном бюджете; выступает с Бюджетным посланием перед Государственной Думой. Используя нормотворческие полномочия, Президент РФ издает указы по вопросам исполнения бюджетного, налогового и валютного законодательства, укрепления финансовой дисциплины, обеспечения финансового государственного контроля.

Государственная Дума рассматривает и принимает федеральный бюджет, назначает на должность и освобождает от должности председателя ЦБ РФ, председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов, принимает федеральные законы по вопросам федеральных налогов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

Правительство РФ, в соответствии со [ст. 114](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05EA04724AF7B3321CF8EAFBCF18A54D8C9E67BBAF613V6C3M) Конституции РФ <1>, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2009. N 4. Ст. 445.

К другой группе относятся государственные органы специальной компетенции, для которых финансовая деятельность является основной и которые несут основное бремя этой деятельности. К ним относятся Минфин России и ЦБ РФ.

Минфин России относится к числу федеральных ведомств, постоянная необходимость и актуальность которого доказывается тем, что оно непрерывно функционирует в России с 1802 г. Минфин России, в соответствии с [Положением](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84426AD2F64239EDBA1B9F9DA1CC887A376BBF0106A82VEC6M) о нем, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 329 <1>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3258.

Минфин России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении ФНС России, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства.

**Минфин России осуществляет следующие основные функции:**

- составляет проект федерального бюджета;

- утверждает сводную бюджетную роспись федерального бюджета;

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи в форме уведомлений о бюджетных ассигнованиях;

- открывает в ЦБ РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета;

- осуществляет управление средствами Стабилизационного фонда РФ;

- запрашивает и получает в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Минфина России вопросам.

Из названных федеральных служб, находящихся в ведении Минфина России, особую роль в осуществлении финансовой деятельности играет Федеральное казначейство <1>, отвечающее за исполнение федерального бюджета как по доходам, так и по расходам, за накопление и использование денежных средств как бюджетных, так и внебюджетных фондов, за состояние государственной казны. При исполнении бюджета Федеральное казначейство организует сбор налогов, пошлин и других доходов в бюджет; открывает бюджетные кредиты и предоставляет средства в соответствии с утвержденными ассигнованиями.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84127AC2864239EDBA1B9F9VDCAM) Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 703 "О Федеральном казначействе" // СЗ РФ. 2004. N 49. Ст. 4908.

Центральный банк РФ является другим специальным органом, осуществляющим финансовую деятельность и руководящим банковской деятельностью в стране. В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AC4127AC2639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF01069V8C7M) о Банке России данный орган осуществляет денежную эмиссию, организует наличное денежное обращение, осуществляет защиту и устойчивость рубля, развивает и укрепляет банковскую систему страны. Свои функции и полномочия ЦБ РФ осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AC4127AC2639299682ADBBVFCEM) о Банке России.

Многочисленную группу образуют федеральные органы исполнительной власти, для которых финансовая деятельность не является основной, но, будучи вспомогательной, обусловливает наличие в их составе специальных **финансовых структурных подразделений.** Например, МВД России имеет в своем составе Финансово-экономический департамент. Аналогичные структурные подразделения имеют другие федеральные органы исполнительной власти: Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство сельского хозяйства РФ и т.д.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют финансовую деятельность в пределах своих территорий. Представительные органы рассматривают и утверждают бюджет субъекта Российской Федерации, осуществляют контроль за его исполнением. Органы исполнительной ветви власти осуществляют исполнение бюджета. По Уставу Иркутской области администрация области как орган исполнительной власти разрабатывает проект областного бюджета, исполняет областной бюджет, составляет отчет об исполнении областного бюджета и представляет его губернатору для внесения на рассмотрение и утверждение Законодательным собранием <1>.

--------------------------------

<1> См.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1. М., 1995. С. 221.

В составе администрации субъектов Российской Федерации функционируют финансовые управления, которые осуществляют техническую работу по составлению проекта бюджета, его исполнению, управляют государственным и муниципальным долгом, создают фонды финансовой поддержки муниципальных образований, выдают ссуды, выделяют субвенции органам местного самоуправления и оказывают иные формы финансовой помощи, осуществляют государственный финансовый контроль на соответствующей территории.

Органы местного самоуправления осуществляют финансовую деятельность главным образом через входящие в состав администраций финансово-бюджетные управления. Местные финансы включают денежные средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, другие финансовые средства. Каждый орган местного самоуправления имеет право на собственный бюджет и право на получение в процессе бюджетного регулирования денежных средств из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

**Органы местного самоуправления (представительные и исполнительные)** <1>:

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42C64239EDBA1B9F9VDCAM) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

- устанавливают местные налоги и сборы, предоставляют льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

- обращаются за финансовой помощью к федеральным органам и органам субъектов Российской Федерации, которые перечисляют средства из фондов финансовой поддержки в бюджеты муниципальных образований;

- составляют проект местного бюджета, рассматривают и утверждают его, исполняют и отчитываются о его исполнении;

- осуществляют взаимодействие местных финансовых органов с финансово-кредитными организациями;

- осуществляют эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов;

- предоставляют необходимую информацию налоговым органам;

- получают в банках и других кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты;

- осуществляют муниципальные займы путем выпуска муниципальных облигаций.

§ 6. Финансовая система Российской Федерации

**Общая характеристика категории "финансовая система".** Финансовая деятельность соотносится с финансовой системой как процессуальная сторона правового явления - с материальной. Финансовая система государства - это статика финансовой деятельности государства, в известной степени ее "фотография". По финансовой системе, имевшей место в эпоху Александра II, историки могут понять, как осуществлялась финансовая деятельность Российского государства во второй половине XIX в., какая финансовая политика проводилась во времена русского самодержавия.

Философы так определяют систему: это нечто целое, в рамках которого гармонично и взаимосвязанно расположились части этого целого. Система может состоять минимум из двух частей (элементов), это ее предел. Система начинается тогда, когда она объединяет части (элементы), которые при взаимодействии образуют определенную целостность и в таком качестве дают соответствующий эффект. Например, институт налогов и институт бюджета не могут существовать изолированно, друг без друга и только при взаимодействии дают ожидаемый государством результат.

Под **элементом (частью) финансовой системы** следует понимать финансово-правовой институт, имеющий материальное (предметное) содержание. Каждый такой институт характеризуется правовыми, экономическими свойствами, а некоторые из институтов (например, бюджетная система) и политическими свойствами.

Представляется, что каждый из институтов финансовой системы выполняет определенную функцию: либо **фонда** денежных средств (таковы бюджеты всех уровней, финансы предприятий), либо **метода,** способствующего нормальной работе финансовой системы государства, в частности мобилизации денежных средств в соответствующие фонды государства или, напротив, законному и рациональному расходованию денежных средств из этих бюджетов в интересах общества и государства.

Каждый из институтов финансовой системы, в свою очередь, может рассматриваться как система. Так, **налоговая система складывается из таких элементов, как:**

1) налоговая платежеспособность граждан;

2) система налогов и сборов с граждан и т.д.

Иначе говоря, неотъемлемым качеством системы является то, что она может рассматриваться как совокупность других систем, как "система систем".

Представляется, что сейчас с учетом принятых за последние 10 - 15 лет законодательных актов в состав финансовой системы Российской Федерации входит широкий перечень финансово-правовых институтов. Бегло охарактеризуем каждый из них.

**Денежная система** представляет собой форму денежного обращения в данной стране и включает в себя такие элементы, как:

1) официальная денежная единица Российской Федерации (рубль; рубль равен 100 копейкам);

2) виды денежных знаков (банкнота и монета);

3) порядок эмиссии денежных знаков (выпуск, изъятие и т.д.);

4) организация денежного обращения в стране.

Организация денежного обращения в Российской Федерации является важной составной частью денежной системы и относится к наиболее существенным признакам финансовой деятельности государства. Денежная система в большинстве стран является централизованной, и для этого создаются центральные (национальные или государственные) банки. В Российской Федерации главный регулирующий орган в области денежного обращения - ЦБ РФ. В российских учебниках финансового права при характеристике финансовой системы данный институт недооценивается. Между тем [ст. 75](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05EA04724AF7B3321CF8EAFBCF18A54D8C9E67BBAF310V6CCM) Конституции РФ уделяет ему особое внимание.

**Бюджетная система** представляет собой центральный финансово-правовой институт финансовой системы Российской Федерации. Современное государство немыслимо без бюджетов: центральных и муниципальных, а также фондов, получивших название "внебюджетные". Именно бюджет как фонд денежных средств представляет собой основной канал распределения и перераспределения валового национального продукта.

**Бюджетный** [**кодекс**](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9DA1CC887A376B2F2V1C0M) **РФ включает в бюджетную систему следующие звенья:**

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

2) бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты.

Важную роль в бюджетной системе призваны играть государственные внебюджетные фонды, предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь. К числу таких фондов относятся Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного медицинского страхования и др.

**Налоговая система** представляет собой совокупность взаимосвязанных частей (элементов) в сфере налогообложения, к которым относятся:

1) налоговая платежеспособность граждан;

2) система установленных законом налогов и сборов;

3) налоговая администрация;

4) применяемые государством методы налогообложения <1>.

--------------------------------

<1> См.: Бельский К.С. Налоговая система: генезис, основные элементы, принципы // Государство и право. 2006. N 9. С. 50.

Под **налоговой платежеспособностью** понимается возможность граждан, обязанных платить налоги, покрывать эти денежные обязательства перед государством без вреда для своего хозяйства, благосостояния и здоровья. Данный элемент налоговой системы закреплен в [п. 1 ст. 3](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9DA1CC887A376BBF0106B87VEC2M) НК РФ, где указывается: "При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога".

Система налогов и сборов, закрепленная [гл. 2](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9DA1CC887A376BBF0106A84VEC1M) НК РФ, представляет собой обособленный и вместе с тем ключевой элемент налоговой системы Российского государства. Недаром И.Х. Озеров сводил налоговую систему к "совокупности налогов, сложившихся в данном государстве" <1>. Система действующих налогов и сборов обусловлена федеративным устройством государства и подразделяет все налоги и сборы на три вида: федеральные, региональные и местные.

--------------------------------

<1> Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Курс лекций. Вып. 1. М., 1911. С. 82 - 83.

К налоговой администрации относятся органы управления налогами, которые наделены властными полномочиями в сфере налогообложения и, согласно [ст. 30](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9DA1CC887A376B8F6V1C5M) НК РФ, призваны осуществлять налоговый контроль за своевременностью и полнотой уплаты налогов. В настоящее время налоговая администрация включает в себя налоговые органы, Федеральную службу по экономическим и налоговым преступлениям МВД России, таможенные органы.

**Система методов налогообложения охватывает две группы методов:**

1) методы построения и нормативного закрепления налогов и сборов, которые применяют законодательные органы;

2) методы налогового администрирования, применяемые налоговой администрацией при взимании налогов и сборов.

Особое значение имеет **налоговое администрирование, при реализации которого используют следующие методы:**

1) создание условий для добровольного исполнения налогоплательщиками обязанности по уплате налогов;

2) налоговый контроль, предполагающий в отдельных случаях применение принудительных мер для исполнения обязанности по уплате налогов.

В юридической литературе называется достаточно обширный перечень конституционных принципов, на которых построена налоговая система (обязательность уплаты налогов, обеспечение единства налоговой политики на всей территории страны и т.д.) <1>, но не называется главный, выработанный европейской историей на протяжении многих столетий - принцип согласия граждан страны на взимание с них данного налога, который реализуется гражданами через свой представительный орган власти.

--------------------------------

<1> См.: Петрова Г.В. Налоговая система / Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 567.

**Банковская система** представляет собой совокупность различных видов банков, существующих в данной стране. В Российской Федерации, в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84220A62E64239EDBA1B9F9DA1CC887A376BBF0106B84VEC6M) о банках и [Законом](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AC4127AC2639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF01469V8C1M) о Банке России, банковская система представлена двумя уровнями: к первому относится ЦБ РФ, ко второму - коммерческие банки, осуществляющие банковские операции; филиалы и представительства иностранных банков.

Центральный банк РФ выступает, с одной стороны, в роли властного органа, осуществляющего от лица государства экономическую политику посредством только ему присущих инструментов и методов, с другой - в роли обычного субъекта коммерческой деятельности.

Выступая в роли властного органа, ЦБ РФ строит отношения с коммерческими банками по схеме "власть - подчинение", осуществляя банковское регулирование и надзор. Он устанавливает для кредитных организаций правила совершения банковских операций, ведения бухгалтерского учета, лицензирует кредитные организации, осуществляет за ними надзор. Главной целью банковского надзора является поддержание стабильности банковской системы в интересах вкладчиков и кредиторов.

**Система государственного и муниципального кредита (долга)** представляет собой систему создания государственных и муниципальных денежных фондов посредством предоставления гражданами или юридическими лицами денежных средств государству либо муниципальному образованию на основе договора займа. Заемщиком по этому договору выступает государство в лице Правительства РФ или муниципальное образование, заимодавцами - граждане и юридические лица.

Договор государственного займа регламентируется нормами [гл. 14](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9DA1CC887A376BBF0106D81VECDM) "Государственный и муниципальный долг" БК РФ и заключается путем приобретения гражданами и юридическими лицами на добровольной основе государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право заимодавца на получение от заемщика денежных средств. Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций.

**Имущественное и личное страхование** является одним из институтов финансовой системы Российской Федерации и представляет собой, в свою очередь, систему денежных фондов, которые создаются в интересах физических и юридических лиц при наступлении непредвиденных событий (страховых случаев) и формируются из уплачиваемых данными физическими и юридическими лицами страховых взносов (страховых премий). В процессе страхования создаются денежные фонды страховщиков, используемые для возмещения ущерба.

**Страхование бывает двух видов:**

1) обязательное;

2) добровольное.

В зависимости от вида объектов страхования оно подразделяется:

- на личное;

- имущественное.

Система страхования в Российской Федерации закреплена рядом законодательных актов: ГК РФ ([ст. ст. 927](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC054A14523AC2639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF11963V8C5M) - [970](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC054A14523AC2639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF21163V8CDM)), [Законом](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC054A14924A32639299682ADBBVFCEM) РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" <1>, [Законом](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84323A42C64239EDBA1B9F9VDCAM) об организации страхового дела в РФ и другими нормативными актами.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 27. Ст. 920.

**Финансы хозяйствующих субъектов** составляют важнейший институт финансовой системы Российской Федерации, так как непосредственно связаны с производством необходимой обществу продукции и оказанием определенных услуг, денежная выручка от реализации которых, и прежде всего прибыль, служит основой для создания разнообразных денежных фондов. В состав хозяйствующих субъектов входят коммерческие и некоммерческие предприятия, индивидуальные предприниматели без образования юридического лица.

Финансы хозяйствующих субъектов как фонды денежных средств представляют собой один из внутренних доходных источников денежных фондов государства. В процессе финансовой деятельности предприятия вступают в финансовые отношения с государством по уплате налогов и других платежей в бюджетные фонды и по уплате в государственные внебюджетные фонды страховых взносов (в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и т.д.).

По социально-экономической природе финансы предприятий всех форм собственности едины, что обеспечивается единством денежной системы, единством форм финансовой документации и единой правовой базой <1>. Правовую базу финансов предприятий образуют следующие основные нормативные акты: [ГК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC054A14523AC2639299682ADBBVFCEM) РФ, [НК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9VDCAM) РФ, [БК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9VDCAM) РФ, [Закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42D64239EDBA1B9F9VDCAM) о бухгалтерском учете и др.

--------------------------------

<1> См.: Ермачкова Л.И. Финансово-правовое регулирование финансов предприятий (организации) / Финансовое право. М., 2002. С. 221 - 222.

**Финансы населения** представляют собой денежные средства граждан, находящиеся в банковских и иных учреждениях, а также в личном распоряжении и хранении. Это очень важный фонд денежных средств, который государство обязано всегда учитывать при осуществлении своей финансовой политики. Однако, к сожалению, в литературе по финансовому праву при характеристике финансовой системы Российской Федерации этот институт остается без внимания.

Изложенное позволяет сформулировать определение **финансовой системы Российской Федерации** - это совокупность основных финансово-правовых институтов страны, обслуживающих экономику и выполняющих либо функции соответствующих денежных фондов, либо функции методов, которые способствуют, с одной стороны, мобилизации денежных средств в соответствующие бюджеты, с другой стороны, законному иррациональному расходованию денежных средств из них в интересах общества и государства.

В любой финансовой системе государства входящие в ее состав институты выполняют не совсем одинаковую роль с политической и экономической точек зрения. Есть институты базовые, без которых финансовая система государства может резко замедлить свой ход и даже совсем не работать, что приведет к кризису государства. К таким институтам относятся: денежная система, налоговая система, бюджетная система, банковская система. В периоды общественных смут, т.е. длительных структурных кризисов государства, указанные институты функционируют крайне плохо, в свою очередь дестабилизируя обстановку в государстве и толкая его к падению. Таким был период русской истории с февраля по октябрь 1917 г.

При выпадении из финансовой системы государства других элементов ход системы замедляется, тем не менее государство может более-менее успешно функционировать. Например, банковский кредит в СССР имел ничтожное значение, но от этого страдало не столько государство, сколько общество, граждане, которые не могли воспользоваться кредитом для решения своих материальных проблем. В целом все институты финансовой системы при их правильной настройке способствуют усилению экономической мощи государства и экономическому процветанию общества.

Каждый из институтов финансовой системы государства является финансово-правовым институтом, функционирующим на строго правовой основе. Нормативные акты, содержащие нормы финансового права и формирующие финансовую систему Российской Федерации, объединяются в самостоятельное, юридически своеобразное подразделение российского права - финансовое право.

Глава II. ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

§ 1. Финансовое право как отрасль права

Финансовое право - это самостоятельная, относительно замкнутая часть системы российского права, которая представляет собой совокупность правовых норм и отличается определенным юридическим своеобразием. Будучи частью системы права, финансовое право характеризуется признаками, которые объединяют эту отрасль права со всеми другими. К таким признакам относятся следующие.

**Финансовое право состоит из нормативных предписаний,** которые определяют поведение субъектов (физических и юридических лиц) в специфической сфере социальной действительности - в сфере финансовой деятельности государства. Например, [ст. 3](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9DA1CC887A376BBF0106B87VEC2M) НК РФ представляет собой предписание, устанавливающее обязанности налогоплательщика уплачивать законно установленные налоги, представлять в налоговый орган налоговые декларации и т.д. По своему содержанию эти предписания являются финансовыми, касаются порядка и размеров платежей в государственную или муниципальную казну, регулирования доходов местных бюджетов, контрольной деятельности ЦБ РФ и т.д.

**Формальная определенность.** Для финансового права, как и для других отраслей права (для этой отрасли в особенности), характерна формальная определенность. Эта формальная определенность проявляется в четкости, однозначности и лаконичности законодательных предписаний. Например, [ст. 6](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9DA1CC887A376B2F1V1C6M) БК РФ дает четкие и лаконичные определения наиболее важных бюджетных категорий: бюджета, дефицита бюджета, дотации и т.д. Так, бюджет определяется как "форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления".

Формальная определенность - важнейший признак финансового права, благодаря которому лица, осуществляющие финансовую деятельность, четко знают границы правомерного и неправомерного поведения, свои права и обязанности, несут ответственность.

**Системность.** Финансовое право представляет собой систему норм. Эту систему характеризует высокая степень ее внутренней организации, спаянности всех финансово-правовых норм в единое целое и вместе с тем их деление на подсистемные образования: подотрасли и правовые институты. Только системное, непротиворечивое финансовое право способно быть эффективным и выполнить стоящие перед ним задачи.

**Внешняя форма финансового права выражена в его законодательстве.** Финансовому праву, как и другим отраслям российского права, присуща специфическая форма выражения - финансовое законодательство.

Финансовое законодательство представляет собой весь комплекс нормативных актов, издаваемых органами как законодательной, так и исполнительной власти, содержащих нормы финансового права. Важнейшими из этих актов являются федеральные законы: [БК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9VDCAM) РФ, [НК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9VDCAM) РФ, [Закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AC4127AC2639299682ADBBVFCEM) о Банке России и другие законы.

Однако в систему финансового законодательства входят и подзаконные акты. Такими актами являются [Положение](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AA4527A42639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF0116AV8C2M) о предоставлении субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. N 859 <1>; [Положение](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84127AD2964239EDBA1B9F9DA1CC887A376BBF0106B85VECCM) о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, другие акты Правительства РФ по вопросам финансовой деятельности, а также нормативные приказы и инструкции Минфина России, ЦБ РФ и т.д.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2007. N 51. Ст. 6371.

**Обязательность финансового права.** Нормативные предписания в области финансовой деятельности государства обязательны для тех, кому они адресованы, хотя в большинстве случаев граждане и юридические лица подчиняются им добровольно. Однако если субъекты финансово-правовых отношений нарушают нормативные предписания, обязательность финансового права выражается в применении к ним мер государственного принуждения. Так, в соответствии со [ст. 31](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9DA1CC887A376B8F7V1C0M) НК РФ налоговые органы вправе изымать при проведении налоговых проверок у налогоплательщика документы, свидетельствующие о совершении им налогового правонарушения.

Будучи частью системы российского права и имея общие с другими отраслями права признаки, финансовое право вместе с тем отличается юридическими особенностями. Данной отрасли права присущи:

1) свой предмет правового регулирования;

2) общий метод правового регулирования, но со своими особенностями;

3) только ему свойственная система.

§ 2. Предмет финансового права

**Характеристика общественных отношений, составляющих предмет финансового права.** Финансовое право имеет свой предмет регулирования, не свойственный другим отраслям права. Предмет финансово-правового регулирования - это участок общественных отношений, которые требуют их упорядочения, т.е. правовой регламентации. Эти общественные отношения могут длительное время оставаться неурегулированными. Так, в истории финансового права объектами налогового обложения со времен возникновения государства были земля, строения, скот, предметы роскоши и т.д.

Доход (прибыль), получаемый от какой-либо деятельности, не облагался налогом. И только во второй половине XIX в., когда у фабрикантов возникли огромные состояния, государство обратило внимание на этот участок с неурегулированными правом финансовыми отношениями и в Англии были приняты первые законы о подоходном налоге.

**Предметом финансового права** являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством финансовой деятельности, т.е. деятельности по организации денежного обращения в стране, мобилизации денежных средств в бюджетные и во внебюджетные фонды, их использованию в интересах общества и государства.

В процессе осуществления финансовой деятельности государства возникают и другие общественные отношения: по валютному регулированию, государственному кредиту, финансовому контролю, страхованию и т.д. Все названные отношения нуждаются в их упорядочении, т.е. в правовой регламентации.

"Общественные отношения" - ключевое понятие при объяснении предмета правового регулирования. Эти отношения - человеческие отношения и тогда, когда речь идет об организациях (юридических лицах) как субъектах этих отношений, ибо они представляют собой коллективные субъекты. Правовое регулирование заключается в том, что поведение каждого из субъектов данных отношений определяется правовыми нормами.

Главная особенность общественных отношений, являющихся предметом финансового права, состоит в том, что они возникают в процессе финансовой деятельности государственных и муниципальных органов. Поясняя эту особенность, следует сказать, что общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, являются имущественными отношениями, так как прямо или косвенно связаны со специфическим имуществом - денежными средствами. Поэтому данные общественные отношения в литературе по финансовому праву называются финансовыми, а нередко еще проще - денежными отношениями, которые требуют детализированного и четкого опосредования нормами финансового права.

Нужно, однако, заметить, что в предмет финансового права включаются не все, а только те денежные отношения, которые возникают в процессе финансовой деятельности государства и связаны с мобилизацией денежных средств в государственные и муниципальные фонды и их использованием в интересах общества и государства.

Существуют группы денежных отношений, регулируемых иными отраслями права. Например, денежные отношения по поводу купли-продажи имущества регулируются нормами гражданского права; взыскание административного штрафа - нормами административного права; оплата труда работников - нормами трудового права.

Таким образом, не все денежные отношения входят в предмет финансового права, а только те, которые возникают в процессе финансовой деятельности государства.

Общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, однородны по своему характеру; это финансовые отношения. Но одновременно финансовые отношения многообразны и имеют тенденцию к дроблению: выделению основных групп финансовых отношений и примыкающих к ним других групп финансовых отношений. В дифференциации финансовых отношений, входящих в предмет финансово-правового регулирования, на основные и примыкающие группы состоит их вторая особенность.

**Конкретные группы общественных отношений, являющихся предметом финансового права.** К основным группам относятся эмиссионные, налоговые, бюджетные и банковские (публичные) отношения, в правовой регламентации которых любое государство заинтересовано в первую очередь. Без этих финансовых отношений практическое функционирование государства немыслимо.

Исторически названные финансовые отношения возникли одновременно с государством, эволюционно развивались вместе с ним, были встроены во все его главные механизмы. На базе этих отношений, урегулированных правом, возникли первые правовые институты финансового права: эмиссионное право, налоговое право, бюджетное право и банковское (публичное) право.

**Эмиссионные отношения** - это финансовые отношения по разработке, изготовлению и выпуску в обращение денежных знаков в виде банковских билетов (банкнот) и монет Центральным (эмиссионным) банком РФ.

Эмиссионные отношения связаны с хранением, перевозкой и инкассацией наличных денег для кредитных учреждений, экспертизой банковских билетов, возбуждающих сомнение в их подлинности, заменой поврежденных банкнот и монет Банка России.

Эмиссионные отношения регламентируются нормами финансового права, образующими внутри отрасли самостоятельное подразделение - подотрасль эмиссионного права.

**Налоговые отношения** - это отношения по поводу уплаты налога и других платежей в государственные и муниципальные бюджеты, а также в государственные внебюджетные фонды.

Это наиболее древние финансовые отношения, родившиеся вместе с государством и подвергавшиеся особенно тщательно правовой регламентации. История показывает, что не урегулированные правом налоговые отношения приводили к "возмущающим воздействиям" в государственном управлении. Доказывает это летописец Нестор, повествуя о причине гибели князя Игоря, а также история европейских государств.

Налоговые отношения в Российской Федерации регламентируются главным образом двумя актами: [БК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9VDCAM) РФ и [НК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9VDCAM) РФ.

**Бюджетные отношения** - это общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, но по поводу определения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с установлением порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований, утверждения и исполнения названных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и т.д.

Особое значение имеют бюджетные отношения, связанные с основным, наиболее значительным фондом денежных средств, т.е. с федеральным бюджетом, по которому Государственной Думой ежегодно принимается федеральный закон. За последние 10 - 15 лет бюджетные отношения в Российской Федерации расширились, включив в предмет финансового права новые правовые институты: бюджеты муниципальных образований, государственные внебюджетные фонды, бюджетный кредит и т.д. Бюджетные отношения регламентируются в основном нормами, содержащимися в [БК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9VDCAM) РФ.

**Банковские (публичные) отношения** представляют собой связи, возникающие главным образом в процессе деятельности ЦБ РФ и направленные на регулирование банковской системы и надзора за ней, защиту и обеспечение устойчивости рубля, поддержание его стабильного курса по отношению к иностранным валютам.

Это властные отношения, так как ЦБ РФ выступает, с одной стороны, в роли публичного органа, осуществляющего от лица государства финансовую политику только ему присущими властными методами, с другой - в роли обычного субъекта коммерческой деятельности.

В ходе финансовой деятельности государства возникают другие группы общественных (финансовых) отношений:

- по государственному кредиту;

- складывающиеся в процессе финансовой деятельности предприятий и учреждений;

- страховые;

- возникающие в процессе валютного регулирования;

- финансово-контрольные;

- другие, в том числе общественные отношения в области бухгалтерского учета <1>.

--------------------------------

<1> См.: Ашмарина Е.М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации. М., 2004.

С исторической точки зрения они формировались значительно позже, чем эмиссионные, налоговые, бюджетные и банковские (публичные), уступали последним по политической значимости и вследствие этого шли (и идут) как бы во втором эшелоне. Все они требуют упорядочения, т.е. организационно-правового воздействия, которое осуществляется посредством финансово-правовых норм.

**Общественные отношения в области бухгалтерского учета** представляют собой отношения по сбору, регистрации и формированию финансовой информации об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций.

Эта группа финансовых отношений выделена сравнительно недавно и также входит в предмет финансового права, о чем свидетельствует [Закон](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42D64239EDBA1B9F9VDCAM) о бухгалтерском учете, который по характеру содержащихся в нем правовых норм является финансовым законом.

§ 3. Метод финансового права

**Метод финансового права - единый метод правового регулирования, но со своими особенностями.** Финансовое право имеет не только предмет правового регулирования, но и метод правового регулирования. Однако если общественные отношения благодаря своему многообразию предопределяют в каждой отрасли права свой предмет правового регулирования, то право, выступая как целостное, проникнутое внутренним единством социальное явление, предопределяет существование единого метода правового регулирования. Предмет правового регулирования у каждой отрасли права свой, а метод регулирования общий, но у каждой отрасли имеющий свои особенности <1>.

--------------------------------

<1> См.: Сорокин В.Д. О едином методе правового регулирования // Советское государство и право. 1975. N 7. С. 32 - 33.

Под методом правового регулирования принято понимать совокупность способов и приемов воздействия правовых норм на поведение людей в той или иной сфере социальной действительности, в частности в сфере финансовой деятельности государства. Например, в соответствии со [ст. 24](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9DA1CC887A376B8F6V1C0M) НК РФ налоговые агенты **обязаны** представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов. Данная правовая норма, представляющая собой властное предписание налоговому агенту и определяющая его соответствующее поведение, характеризуется обязывающим регулированием. Налицо способ властного предписания в ходе финансово-правового регулирования.

Приведенный пример наглядно указывает на два момента.

**Первый:** если предмет правового регулирования отвечает на вопрос, какие общественные отношения регулируют нормы финансового права, то метод правового регулирования - каким способом осуществляется это регулирование.

**Второй:** если предмет правового регулирования находится в общественных отношениях, то метод правового регулирования заключен в правовых нормах. Способы правового регулирования получают свое выражение в нормах права. В том, как формируется диспозиция правовой нормы, обнаруживается конкретный способ регулирования. К таким способам относятся:

1) обязывание;

2) запрещение;

3) дозволение.

При этом следует подчеркнуть следующее: метод нельзя сводить только к одному способу или приему регулирования. Это совокупность способов и приемов правового воздействия на поведение субъектов правоотношения.

В различных отраслях названные способы проявляются по-разному, и это характеризует единый метод правового регулирования применительно к отдельной отрасли права. Так, уголовному праву присущ запретительный способ воздействия, гражданскому - дозволительный, административному - властно-предписывающий.

В финансовом праве действует весь названный набор правовых способов и средств, но со своими особенностями. В финансовом праве обязывания, запрещения и дозволения реализуются в различных пропорциях и сочетаниях, но функции основного регулятора выполняют обязывающие нормы, на которых основан способ властных предписаний, в то время как запретительный и дозволительный способы выполняют определенную обеспечительную роль.

**Способ (метод) властных предписаний** является основным способом финансового права. Его преобладание объясняется тем, что большинство финансово-правовых норм сформулированы как обязывающие нормы и **обязывание,** таким образом, доминирует как способ регулирования в финансовом праве.

Властность предписаний государственных и муниципальных органов в процессе финансовой деятельности выражается в том, что они принимают решения (законы, подзаконные акты), строго обязательные для другой обязанной стороны правоотношения.

Властной стороной является государственный орган (Государственная Дума, Минфин России, ЦБ РФ), обязанной - сторона, противоположная государственному органу: налогоплательщик, коммерческий банк и т.д. Вторая сторона выполняет свои обязанности в случаях, установленных законом, подзаконным актом. Права же этой стороны вторичны, производны от обязанностей <1>.

--------------------------------

<1> См.: Карасева М.В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. 1997. N 11. С. 26 - 27.

Однако способ (метод) властных предписаний как основной способ финансового права отличается от метода административного права, имеющего место в аппаратно-управленческой сфере и применяемого в этой сфере. Властные предписания в процессе финансовой деятельности государства исходят, как правило, от финансовых, налоговых, кредитных органов, с которыми другие участники не находятся в административной зависимости. Таковы отношения между ЦБ РФ и подконтрольным коммерческим банком, Минфином России и гражданином в отношениях по государственному кредиту.

Вместе с тем финансовое законодательство предусматривает ситуации, когда метод властных предписаний распространяется на субординационные отношения. Примером могут служить отношения между отраслевым министерством и казенным предприятием. В этих случаях властные предписания, касающиеся финансовой деятельности предприятия, направляются в его адрес вышестоящим органом.

**Запретительный способ регулирования** обусловлен запрещающими нормами права, которые также имеются в составе финансового права. Запреты (запрещения) в праве - это юридические обязанности пассивного характера, предписывающие субъекту воздерживаться от определенных действий и ограничивающие его деятельность. Они играют вспомогательную роль и направлены, как правило, на то, чтобы применение способа властных предписаний в ходе финансово-правового регулирования было более эффективным. Так, в [ст. 4](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AC4127AC2639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF01069V8C5M) Закона о Банке России государство предписывает Банку России во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывать и проводить единую государственную денежно-кредитную политику, монопольно осуществлять эмиссию наличных денег и организацию наличного денежного обращения, осуществлять обслуживание счетов бюджетов всех уровней и т.д.

Вместе с тем для эффективного выполнения ЦБ РФ названных функций государство в [ст. 22](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AC4127AC2639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF01162V8CDM) того же Закона запрещает ему предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования дефицита федерального бюджета, а также для финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

Таким образом, способ запретительного регулирования в финансовом праве выполняет определенную обеспечительную роль и применяется в основном в сочетании со способом властных предписаний.

**Дозволительный способ регулирования** обусловлен наличием в составе финансового права норм, имеющих в известной мере диспозитивный характер и создающих основу для возникновения соглашений определенного рода. Если в гражданском праве возникает договор - волевой акт двух сторон, позволяющий этим сторонам самим определять свои отношения, то соглашение в финансовом праве имеет другой характер. Здесь на основе обязывающих и диспозитивных норм имеет место соглашение, в котором положение сторон характеризуется, с одной стороны, признаком властности - подчинения в установлении условий этого соглашения, с другой стороны, равенством сторон - в момент заключения соглашения.

Так, государство, применяя способ властных предписаний, устанавливает условия проведения государственных внутренних займов, лотерей и т.д. Вместе с тем этот способ действует в сочетании со способом дозволительного регулирования отношений, возникающих, например, в области организации и проведения лотерей. В соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84321A22B64239EDBA1B9F9DA1CC887A376VBCEM) от 11 ноября 2003 г. N 138-ФЗ "О лотереях" <1> государство разрешает каждому гражданину быть участником лотереи и оформлять договорные отношения с организатором лотереи (например, с федеральным органом) путем приобретения лотерейного билета.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2003. N 46 (ч. I). Ст. 4434.

В условиях деятельности местного самоуправления, самостоятельности субъектов Российской Федерации получают распространение и другие способы финансово-правового регулирования: рекомендации, согласования. Все они в совокупности образуют метод финансового права.

§ 4. Система финансового права

**Система финансового права: понятие и структура.** Под **системой** отрасли права понимается определенный порядок в распределении правовых норм по отдельным частям данной отрасли и в логически правильном расположении этих частей. Система финансового права есть такое распределение норм финансового права по группам и их построение в определенной последовательности, которые позволяют наглядно увидеть эти группы в их единстве.

Иначе говоря, **система финансового права** есть научно организованная совокупность правовых норм, распределенных по подотраслям и правовым институтам, которые образуют отрасль - финансовое право.

Система финансового права решает две практические задачи:

1) помогает студенту и практикующему юристу легко ориентироваться в данной отрасли при ее изучении;

2) помогает кодифицировать финансовое законодательство на основе правильного распределения нормативного материала.

Оптимальным критерием при распределении норм финансового права по группам, т.е. подотраслям и правовым институтам, является предметный. В предмете финансового права заложена объективная необходимость деления регулируемых отраслью общественных отношений на однородные группы, и вследствие этого возможна группировка норм финансового права на правовые институты и подотрасли.

**Подотрасль** в финансовом праве - это относительно самостоятельное укрупненное подразделение финансового права, состоящее из компактной массы взаимосвязанных и распределенных по правовым институтам норм права. Следует подчеркнуть, что подотрасль в финансовом праве - это крупная часть отрасли, экономически и политически важное структурное подразделение, включающее в свой состав ряд правовых институтов.

Предметный критерий разграничивает нормы финансового права на пять подотраслей:

1) эмиссионное право;

2) бюджетное право;

3) налоговое право;

4) банковское (публичное) право;

5) финансово-контрольное право.

**Правовой институт** в финансовом праве - это первичное самостоятельное структурное подразделение данной отрасли, где правовые нормы группируются по их юридическому содержанию.

Таким образом, нормы финансового права образуют финансовое право как целостное нормативное образование не непосредственно, а через правовые институты, которые в одних случаях сводятся в подотрасли финансового права, в других выступают как самостоятельные подразделения отрасли.

Предметный критерий выделяет следующие самостоятельные **правовые институты финансового права:**

- государственного кредита;

- лотереи;

- ценных бумаг;

- страхового права;

- финансов предприятий и учреждений всех форм собственности и т.д.

Распределение финансово-правовых норм по подотраслям и правовым институтам обусловливает их построение в две линии (шеренги): на первом плане выстраиваются подотрасли финансового права, за ними - самостоятельные правовые институты.

**Подотрасли финансового права.** Подотрасли составляют основу финансового права. Без них нельзя представить нормальное функционирование государства. Их "родословная" такая же древняя, как и у государства. Кратко охарактеризуем каждую подотрасль финансового права.

**Эмиссионное право** - авангардная категория в системе финансового права. Эмиссионное право как подотрасль - это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в области эмиссионной деятельности государства, направленной на выпуск денежных знаков и организацию:

1) наличного денежного обращения;

2) безналичного денежного обращения;

3) ведения кассовых операций;

4) обращения ценных бумаг;

5) обращения иностранной валюты.

Для эмиссионно-правовых норм характерны две особенности: во-первых, они регулируют общественные отношения в первичной и специфической сфере финансовой деятельности государства - в сфере эмиссионной деятельности; во-вторых, эти нормы содержатся в нормативных актах, принимаемых главным образом на федеральном уровне.

Основными субъектами эмиссионной деятельности являются ЦБ РФ и его структурные подразделения на местах, а также кредитные (банковские) учреждения. Эмиссионное право как подотрасль входит в состав финансового права через банковское (публичное) право, является его крупным и самостоятельным ответвлением, которое закреплено на конституционном уровне в [ст. 75](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05EA04724AF7B3321CF8EAFBCF18A54D8C9E67BBAF310V6CCM) Конституции РФ.

**Налоговое право** - важнейшая часть финансового права наряду с бюджетным правом, также принадлежащая к ведущим подотраслям. Представляет собой совокупность правовых норм, которые регулируют финансовые отношения в сфере сбора налогов и иных обязательных платежей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Налоговое право - публичное право, нормы которого направлены на защиту общего блага, наиболее тесно связаны с полномочиями и организационно-властной деятельностью государства.

Переход России в 90-х гг. XX в. к рыночным отношениям предопределил бурное развитие норм налогового права и, как следствие этих процессов, принятие в 1998 г. [НК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84523A42864239EDBA1B9F9VDCAM) РФ. Количественные и качественные изменения в налоговом праве создали основу для выделения в данной подотрасли ряда правовых институтов. К ним относятся федеральные налоги и сборы, налоги и сборы субъектов Российской Федерации, местные налоги и сборы, методы взимания налогов и сборов.

**Бюджетное право** - важнейшая часть финансового права, его ведущая подотрасль. Представляет собой совокупность правовых норм, определяющих понятие бюджета, его структуру и бюджетную классификацию, бюджетное устройство страны и каждого субъекта Российской Федерации, регулирующих общественные отношения по образованию бюджетных и внебюджетных фондов денежных средств, регламентирующих бюджетный процесс.

Бюджетное право как подотрасль финансового права складывается из ряда правовых институтов:

- единого бюджета, дифференцированного на общую и социальную части;

- бюджетной классификации;

- бюджетного устройства;

- бюджетных прав;

- бюджетного процесса;

- сметно-бюджетного финансирования (расходного права);

- бюджетной ответственности.

Нормы бюджетного права содержатся в различных нормативных актах, но в основном - в [БК](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC05DA84522A52F64239EDBA1B9F9VDCAM) РФ.

**Банковское (публичное) право** - другая важная подотрасль финансового права, которая включает в себя правовые нормы, регламентирующие публично-правовую деятельность ЦБ РФ.

В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=35A1ECF4E09C115E93CD2CAB401C1FC055AC4127AC2639299682ADBBFED543DF80EA7ABAF01069V8C7M) о Банке России это деятельность в сферах:

1) монопольного осуществления Банком России эмиссии наличных денег и организации денежного обращения, а также безналичного обращения;

2) обслуживания счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти, на которые возложено исполнение бюджетов;

3) осуществления валютного регулирования и валютного контроля;

4) осуществления надзора за деятельностью кредитных организаций и банковских групп.

Круг финансовых отношений, регулируемых банковским (публичным) правом, вполне широк, чтобы это право могло быть названо подотраслью. Достаточно сказать, что в него входит ряд правовых институтов: банковского надзора за кредитными организациями, расчетных отношений, валютного права, ценных бумаг.

Особую роль в системе банковского права играет эмиссионное право, которое выделилось в силу юридических, экономических и дидактических причин в самостоятельную подотрасль финансового права.

**Финансово-контрольное право** представляет собой совокупность правовых норм, регламентирующих деятельность специальных органов по контролю за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы и финансовой деятельностью органов исполнительной власти, предприятий и учреждений всех форм собственности.

В рыночных условиях произошло усложнение и расширение финансового контроля в Российской Федерации, увеличение в государстве финансово-контрольных структур. В настоящее время финансовый контроль охватывает финансовую деятельность не только государственных, муниципальных, но и иных организаций, физических лиц, граждан-предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере финансов. Следствием этого является резкое увеличение с начала 90-х гг. XX в. в нашей стране количества норм финансового права, регулирующих финансово-контрольную деятельность.

Профессор В.Е. Чиркин утверждает, что это мировая тенденция, и ставит вопрос о выделении контрольной власти <1>. Все это позволяет говорить о финансово-контрольном праве как подотрасли финансового права <2>. К правовым институтам, входящим в состав данной подотрасли, относятся парламентский финансовый контроль, финансовый контроль органов исполнительной власти, негосударственный финансовый контроль в форме аудита, формы и методы финансового контроля.

--------------------------------

<1> См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 10 - 11.

<2> См.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 111 - 112.

Второй эшелон образуют самостоятельные правовые институты, имеющие существенное значение в системе финансового права. По своему содержанию они являются комплексными институтами, включающими как нормы финансового права, так и нормы других отраслей права, прежде всего гражданского. К этому эшелону относятся правовые институты:

- государственного кредита (долга);

- лотерейного дела;

- страхового права;

- финансов предприятий всех форм собственности;

- валютных операций;

- рынка ценных бумаг;

- бухгалтерского учета;

- правового регулирования инвестиций.

Хотя названные институты являются смешанными по составу, они дополняют систему финансового права, придавая ей завершенность и целостность.

§ 5. Принципы финансового права

**Понятие принципов финансового права** (лат. principium - основа, первоначало). Принципы финансового права - это такие начала, в которых проявляются объективные закономерности, тенденции и потребности общества, его главные устои. Применительно к финансовому праву это означает, что данная отрасль права создается не умозрительно, не путем "умствования над народом", а на основе фундаментальных правил, которые выводятся из жизни общества и экономических возможностей государства, из объективной реальности, с учетом жизненного уровня граждан страны. Эти правила и называются принципами финансового права.

При формировании норм финансового права законодатель обязан учитывать принципы отрасли. Эти принципы должны быть "растворены" в данной отрасли права, "разлиты" в ней, должны пронизывать собой нормы финансового права. Принципы придают качественную определенность финансовому праву, составляют его "дух" (по Ш. Монтескье). Вместе с тем на основе принципов финансового права реализуются финансово-правовые нормы, что определяет единую направленность в функционировании финансового права. Без принципов финансового права было бы трудно создавать адекватную социальным реальностям систему норм финансового права.

Для финансового права характерен свой набор принципов, образующих методологическую, направляющую часть отрасли.

**К наиболее важным принципам финансового права относятся:**

1) законность;

2) плановость;

3) гласность;

4) финансовый федерализм;

5) самостоятельность финансовой деятельности органов местного самоуправления;

6) взаимная ответственность государства и граждан в области финансовой деятельности.

**Принцип законности.** Законность можно определить как обязательное (неуклонное) исполнение требований финансовых законов и основанных на них подзаконных актов всеми субъектами финансового права: государственными и муниципальными органами власти, должностными лицами, предприятиями всех форм собственности, общественными организациями и гражданами.

В финансовом праве принцип законности проявляется в положении: соблюдать и исполнять финансовое законодательство должны все, но в первую очередь - сами финансовые органы и их должностные лица, участвующие в осуществлении финансовой деятельности государства. Именно от них, обладающих государственно-властными полномочиями, зависит решение большого числа финансовых вопросов (например, налогового характера), непосредственно затрагивающих положение широкого круга субъектов.

Существенную роль в укреплении законности в сфере финансовой деятельности государственных и негосударственных структур играет финансовый контроль. Регулярный, но неназойливый финансовый контроль повышает ответственность государственных служащих и служащих частных фирм за своевременное и высококачественное выполнение своих обязанностей. В процессе такого контроля проверяется соответствие принимаемых решений по финансовым вопросам финансовому законодательству и [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ.

**Принцип плановости.** Важность планирования в процессе осуществления финансовой деятельности государства настолько велика, что многие авторы рассматривают плановость как принцип финансового права. И действительно, идет ли речь о денежных тратах одного человека или о бюджете семьи, тем более о доходах и расходах государства, все эти действия осуществляются по определенному плану.

Принцип плановости есть фундаментальный принцип финансового права, выражающийся в том, что финансовая деятельность любой структуры, как государственной, так и частной, осуществляется на основе финансового плана, учитывающего доходы и расходы на определенный период. Для субъекта Российской Федерации таким планом является бюджет региона; для бюджетного учреждения - смета доходов и расходов; для кредитного учреждения - кассовый план и т.д.

Таким образом, данный принцип базируется на системе финансово-плановых актов. Эти акты являются государственными актами, на основе которых реализуется порядок поступления денежных средств в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, их расходования из этих фондов. Принцип плановости входит в содержание всей финансовой деятельности государственных и муниципальных органов власти, государственных предприятий и учреждений.

**Принцип гласности.** Принцип гласности применительно к финансовому праву означает, что финансово-правовые акты, если при этом они еще затрагивают права и свободы граждан, должны быть официально опубликованы в целях доведения до всеобщего сведения. В первую очередь этот принцип распространяется на налоговые нормативные акты, к которым общество относится внимательно и часто трепетно.

Сама процедура доведения до сведения всех граждан соответствующей финансово-правовой информации осуществляется с помощью периодической печати и телевидения. Граждане хотят знать содержание проектов бюджетов, процесс их обсуждения, утверждения и исполнения, на какие цели расходуются денежные средства, собранные на основе налоговых поступлений.

Принцип гласности также означает необходимость прозрачности результатов проведенных проверок и ревизий финансовой деятельности как государственных, так и частных структур.

Другой стороной принципа гласности является доступность финансово-правовых норм для населения. Научное изложение норм финансового права должно сочетаться с простотой и краткостью их изложения в нормативном акте. Данное требование особенно актуально применительно к налоговому праву, так как нечеткое формулирование норм этой подотрасли способствует их различным трактовкам и уклонению от налогов. Для финансового права правовая аксиома "незнание закона не освобождает от ответственности" дополняется другой аксиомой: "закон есть закон для тех, кто способен его понять" <1>.

--------------------------------

<1> Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. Т. 2. С. 209.

**Принцип финансового федерализма.** Принцип финансового федерализма заключается в том, что каждый субъект Российской Федерации обладает правом иметь свой бюджет, причем по каждому бюджету издается законодательный акт.

Таким образом, в рамках Российской Федерации принимается не один государственный бюджет, а система государственных бюджетов, в которой особую роль играет бюджет федеральный, обеспечивающий общефедеральные интересы, а также интересы бюджетов всех уровней.

Бюджеты всех уровней самостоятельны, что обеспечивается правом независимого утверждения каждого из них соответствующими представительными органами и наличием собственных источников бюджетных средств. "В зависимости от того, - отмечает П.М. Годме, - имеют ли участники федерации действительную финансовую автономию, могут ли они распоряжаться своими ресурсами или же расходы должны быть одобрены федеральными властями, можно говорить о том, является федерализм реальным или иллюзорным" <1>.

--------------------------------

<1> Годме П.М. Финансовое право. С. 28. См. также: Демин А.В. Финансовое право: предмет, метод, нормы и правоотношения. Красноярск, 1998. С. 33.

[Конституция](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ разграничивает предметы ведения между Российской Федерацией в целом и ее субъектами.

В ведении Российской Федерации находятся финансовое, валютное и кредитное регулирование, денежная эмиссия; федеральные банки, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития ([ст. 71](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC67W7CCM) Конституции РФ).

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации ([ст. 72](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC69W7CAM) Конституции РФ).

Разграничение финансовых полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами представляет собой сложный процесс взаимных компромиссов, который, с одной стороны, способствует сохранению России как единого государства, с другой - обеспечивает автономию региональных интересов.

**Самостоятельность финансовой деятельности органов местного самоуправления.** Данный принцип финансового права, нашедший отражение в российском законодательстве, вполне согласуется с положениями Европейской [хартии](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED2038FADEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607AWECEM) о местном самоуправлении 1985 г., где говорится: "Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций" <1>.

--------------------------------

<1> Европейская [хартия](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED2038FADEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о местном самоуправлении. Страсбург, 1990. С. 7.

В Российской Федерации органы местного самоуправления имеют право самостоятельно осуществлять финансовую деятельность, в частности формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Это право гарантировано [ст. ст. 130](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEB67W7C9M) - [133](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEB68W7CAM) Конституции РФ, законами субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

В соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFCCAFC73794DDEBDFWFCCM) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальное образование имеет собственный бюджет, собственные доходы, вправе устанавливать местные налоги и сборы. Самостоятельность финансовой деятельности органов местного самоуправления выражается также в праве населения муниципального образования принимать решение о разовых добровольных сборах денежных средств, которые расходуются исключительно по целевому назначению.

**Принцип взаимной ответственности государственных органов и граждан в области финансовой деятельности.** В правовом государстве государство в лице уполномоченных государственных (муниципальных) органов власти и граждане взаимно ответственны в области финансовой деятельности, т.е. равны перед законом и одинаково несут юридическую ответственность за действия, не согласованные с законом. Так, нормы [гл. 19](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DE9WCCCM) НК РФ предусматривают для налогоплательщика порядок обжалования актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц в вышестоящий налоговый орган, в арбитражный суд и суд общей юрисдикции путем подачи искового заявления.

Данный принцип предполагает, что органы государственной (муниципальной) власти и их должностные лица за совершенные правонарушения или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей в области финансовой деятельности несут соответствующую юридическую ответственность: дисциплинарную, финансовую, административную и уголовную. Так, [часть IV](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6176EEWCCAM) БК РФ посвящена ответственности должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства и предусматривает [(ст. 282)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6176EEWCCEM) применение к нарушителям таких мер, как предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, изъятие бюджетных средств, наложение штрафа и т.д.

Вместе с тем принцип ответственности применительно к финансовой деятельности государства означает привлечение к ответственности (административной, финансовой, уголовной) граждан за нарушение финансового законодательства, в основном за налоговые правонарушения (непредставление налоговой декларации, неуплата или неполная уплата сумм налогов и т.п.). Принцип ответственности граждан за налоговые правонарушения зафиксирован в [разд. VI](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEFWCC9M) НК РФ.

Все охарактеризованные принципы служат ориентирами для российского финансового права и образуют единую основу, на которой формируется и развивается вся система финансово-правовых норм.

Глава III. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

И ФИНАНСОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

§ 1. Нормы финансового права

**Финансово-правовые нормы: понятие и особенности.** Нормы финансового права - исходный, главный элемент финансового права как социального образования. Если сравнивать финансовое право как отрасль права с кирпичной стеной, то эта стена складывается из "кирпичиков" - правовых норм, которые объединяются в правовые институты, а правовые институты - в подотрасли.

В общем плане под **финансово-правовой нормой** следует понимать установленное законом правило, определяющее поведение субъектов (физических и юридических лиц) в области финансовой деятельности государства, включающей широкий спектр действий: выпуск денежных знаков и организацию денежного обращения, мобилизацию денежных средств в казну и создание финансовых фондов, использование денежных средств из этих фондов в интересах общества и государства и т.д.

Например, одна из финансово-правовых норм, содержащихся в [ст. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6243AFAD7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECDM) Закона о Банке России, предписывает, что ЦБ РФ монопольно осуществляет эмиссию (выпуск) наличных денег и организует денежное обращение в стране.

Для финансово-правовых норм характерны общие черты, свойственные всем другим правовым нормам. Это правила поведения: призванные регулировать и направлять поведение людей в сфере финансов и государственного управления; обеспечиваемые принудительной силой государства и его авторитетом; отличающиеся точностью, детализированностью, категоричностью предписаний; предоставляющие одному субъекту правомочия, а на другого субъекта возлагающие обязанности и т.д.

Вместе с тем нормы финансового права являются специфическими правилами поведения и отличаются от правовых норм других отраслей права рядом **особенностей.**

1. Финансово-правовые нормы имеют особую сферу применения, а именно - финансовая деятельность государства. Они регулируют выпуск денежных знаков, организацию денежного обращения, организацию системы расчетов, как наличных, так и безналичных; устанавливают бюджетное устройство страны и регламентируют бюджетный процесс; определяют систему доходов бюджетов и внебюджетных фондов: устанавливают налоги, сборы и другие поступления в бюджет; устанавливают направления государственных и муниципальных расходов денежных средств из бюджета и внебюджетных фондов.

Финансово-правовые нормы регулируют другие общественные отношения (по государственному кредиту, валютные, страховые, финансово-контрольные), прямо или косвенно связанные с денежными средствами.

2. Доминирующую роль в системе норм финансового права играют обязывающие нормы, между тем как уполномочивающие и запрещающие нормы в целом способствуют реализации норм обязывающих. Такая роль обязывающих норм обусловлена спецификой финансовой деятельности государства, предполагающей, особенно в области налоговых и бюджетных отношений, неукоснительное выполнение заданий государства.

Иначе говоря, финансово-правовая норма не просто правило поведения, но правило поведения, выступающее в качестве властного предписания, веления. Этот аспект придает финансово-правовым нормам императивный характер, который выражается в категорической форме. По степени императивности нормы финансового права могут конкурировать только с уголовно-правовыми нормами.

3. Нормы финансового права являются публично-правовыми по своей направленности и регламентируют общественные отношения, имеющие общий (публичный) характер, т.е. отношения, тесно связанные с выполнением государством своих функций: оборонных; правоохранительных; по управлению здравоохранением, образованием, социальным обеспечением, наукой, культурой и т.д. Поэтому финансово-правовые нормы относятся к публичному праву и наиболее тесно связаны с нормами конституционного и административного права.

4. В структуре финансово-правовой нормы (гипотеза, диспозиция, санкция) санкции имеют, как правило, имущественный характер. Так, в [ст. 282](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6176EEWCCEM) БК РФ установлены следующие санкции, применяемые к нарушителю бюджетного законодательства: блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, наложение штрафа и т.д.

**Виды финансово-правовых норм.** Можно говорить о трех основных классификациях норм финансового права на основе следующих критериев: по функциям права, по методу регулирования, по способу разрешения конкретных индивидуальных дел.

- По функциям права финансово-правовые нормы подразделяются:

- на регулятивные;

- охранительные.

**Регулятивные** финансово-правовые нормы образуют основную часть финансового права. Регулятивные финансово-правовые нормы непосредственно направлены на регламентацию поведения субъектов финансового права (финансовых и налоговых органов, граждан) путем указания на их юридические обязанности и права. Например, [ст. 21](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ECW6C8M) НК РФ содержит регулятивную финансово-правовую норму, предоставляющую налогоплательщику право получать от налоговых органов по месту учета бесплатную информацию о действующих налогах и сборах, о правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц.

Регулятивные финансово-правовые нормы воплощают позитивное содержание правового регулирования и включают обязывающие и уполномочивающие нормы.

**Охранительные** финансово-правовые нормы - это прежде всего нормы, содержащие запреты, т.е. указания на воздержание от определенных действий, а также нормы, содержащие указания на меры административного и финансового принуждения, применяемые к лицам, нарушающим эти запреты. Например, [ст. 128](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DEEWCCBM) НК РФ содержит охранительную финансово-правовую норму, в соответствии с которой неявка без уважительных причин лица, вызываемого по делу о налоговом правонарушении в качестве свидетеля, влечет взыскание штрафа в размере 1 тыс. руб.

Охранительные финансово-правовые нормы охраняют соответствующие общественные отношения, но, охраняя, их регулируют.

- По методу правового регулирования финансово-правовые нормы можно подразделить:

- на обязывающие;

- уполномочивающие;

- запрещающие.

**Обязывающими** нормами в финансовом праве принято считать нормы, устанавливающие обязанность субъекта финансового права совершать определенные положительные действия, например уплатить законно установленные налоги и сборы, вести в установленном порядке бухгалтерский и налоговый учет и т.д. Для финансово-правовых обязывающих норм характерны слова "обязан", "должен". Эти обязанности и долженствования возлагаются [Конституцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ, федеральными законами, актами субъектов Российской Федерации.

**Уполномочивающие** финансово-правовые нормы - это нормы, устанавливающие права субъектов финансового права на совершение тех или иных положительных действий. Данные нормы содержат в своем тексте слова "вправе", "имеет право", "может". Так, [Положение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFBDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCCDM) о Федеральной налоговой службе, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. N 506 <1>, содержит уполномочивающие нормы, предоставляющие ФНС России право осуществлять контроль и надзор за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующие бюджеты налогов и сборов и иных обязательных платежей.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 40. Ст. 3961.

Финансово-правовые уполномочивающие нормы предоставляют право субъектам финансового права самим выбирать наилучший вариант поведения в данной конкретной ситуации.

Указывая на доминирующую роль в финансовом праве обязывающих норм, следует отметить важное значение уполномочивающих норм в регулировании финансовой деятельности государства. Из европейской истории известно, что многие парламенты только тогда стали подлинными представительными органами, когда обрели полномочия в области финансов (утверждение бюджета, контроль за использованием денежных средств и т.д.).

**Запрещающие** нормы в финансовом праве выражают в основном охранительную функцию финансового права. Содержащиеся в этих нормах финансово-правовые запреты - это государственно-властные веления, "негативные приказы" <1>, предписывающие не совершать определенных действий. Например, [ст. 58](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6243AFAD7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE637CWEC7M) Закона о Банке России содержит правовую норму, запрещающую Банку России требовать от кредитных организаций выполнения несвойственных им функций, а также требовать предоставления не предусмотренной федеральными законами информации о клиентах кредитных организаций.

--------------------------------

<1> Бержель Ж.-Л. Общая теория права. М., 2000. С. 80.

- По способу разрешения конкретных индивидуальных дел финансово-правовые нормы классифицируются:

- на материальные;

- процессуальные.

**Материальные** нормы определяют в статической форме обязанности и права субъектов финансового права, их правовое положение, пределы правового регулирования. Например, правовые нормы, содержащиеся в Положении о Министерстве финансов РФ и определяющие основные функции этого министерства, являются материальными.

Иными словами, материальные финансово-правовые нормы показывают субъектам финансового права (органам, должностным лицам, предприятиям всех форм собственности, гражданам), что дают им эти нормы права и что от них требуют.

**Процессуальные** финансово-правовые нормы имеют процедурный характер. Они тесно связаны с материальными нормами и являются средством их реализации. Так, материальные нормы бюджетного права, устанавливающие бюджетную компетенцию государственных и муниципальных органов власти, реализуются посредством бюджетно-процессуальных норм, содержащихся в [части III](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617FEEWCCFM) БК РФ. Нормы процессуальные в финансовом праве без норм материальных беспредметны. Материальные нормы без процессуальных бессильны.

Процессуальные нормы в финансовом праве имеют чрезвычайно важный характер, поскольку несоблюдение даже незначительных процессуальных аспектов приводит к существенным правонарушениям, придающим финансовым операциям незаконный характер <1>.

--------------------------------

<1> См.: Демин А.В. Финансовое право: предмет, метод, нормы и правонарушения. С. 41 - 42.

§ 2. Финансовые правоотношения

**Особенности финансовых правоотношений.** В норме финансового права заключена модель финансового правоотношения. Как только норма начинает действовать, содержащаяся в ней "правовая энергия" идет в двух основных направлениях: на один субъект возлагаются обязанности, другому предоставляются права. Модель трансформируется в индивидуальное финансовое правоотношение.

**Финансовое правоотношение** - это урегулированное нормами финансового права общественное отношение, складывающееся в сфере финансовой деятельности. Именно финансовое правоотношение свидетельствует о превращении долженствования в акт конкретного поведения. Налоги, сборы, пошлины, порядок их поступления в бюджетные и внебюджетные фонды не могут иметь место в государстве, не будучи облеченными в правовую форму и вне правовых отношений.

Финансовое правоотношение характеризуется общими чертами, какие присущи всем другим правоотношениям. Это связь (отношение):

1) возникающая вследствие воздействия норм права на поведение субъектов права;

2) возникающая между субъектами посредством наделения их взаимными правами и обязанностями;

3) охраняемая государством.

Однако финансовые правоотношения специфичны и имеют ряд **особенностей.**

1. Первой особенностью финансовых правоотношений является то, что они возникают в процессе осуществления финансовой деятельности государства, т.е. в процессе выпуска денежных знаков и организации денежного обращения, планового собирания денежных средств в бюджетные и внебюджетные фонды, их использования при осуществлении государством своих функций и т.д.

По существу финансовые правоотношения - это денежные правоотношения, возникающие между государством в лице его уполномоченных органов и другими субъектами финансового права в процессе осуществления государственной финансовой деятельности. Например, такого рода правоотношения возникают при получении бюджетным учреждением денежных средств из бюджета. При этом нужно указать на то, что денежные средства представляют собой специфическое имущество. Следовательно, в конечном счете финансовые правоотношения можно признать имущественными правоотношениями.

2. Вторая особенность финансовых правоотношений заключается в том, что они являются публично-правовыми отношениями. Конечной целью как финансовых правоотношений, так и гражданских правоотношений является движение денежных средств от одного субъекта к другому.

Однако если в первом случае движение денежных средств осуществляется в интересах всего общества (поступление денежных средств налогоплательщика в бюджет), то во втором случае движение денежных средств (например, при купле-продаже) удовлетворяет частные интересы. Короче говоря, в рамках финансовых правоотношений государство выполняет возложенные на него функции в интересах всего общества: по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; по управлению обороной, образованием, здравоохранением, социальным обеспечением и т.д.

3. Третья особенность финансовых правоотношений состоит в том, что эти отношения государственно-властные. Финансовая деятельность государства есть одна из форм проявления его суверенитета <1>. Поэтому одной из сторон финансовых правоотношений всегда выступает государство в лице уполномоченного органа: Федерального Собрания, Правительства РФ, Минфина России, ЦБ РФ и других органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

--------------------------------

<1> См.: Цыпкин С.Д. Предмет и система финансового права / Советское финансовое право. М., 1974. С. 52.

Другой стороной могут выступать самые разнообразные субъекты: органы государственной власти и органы местного самоуправления, государственные предприятия и учреждения, предприятия других форм собственности, общественные объединения, граждане.

Финансовое правоотношение строится как государственно-властное, чаще всего как вертикальное, правоотношение власти и подчинения. В рамках такого правоотношения властный субъект, используя полномочия и государственное принуждение, может устранять возникающие противоречия между публичными и частными интересами в пользу первых в процессе осуществления финансовой деятельности государства. Такие моменты имеют место нередко в налоговых правоотношениях, где отдельные налогоплательщики стремятся уклониться от уплаты налога.

Таким образом, финансовые правоотношения невозможны вне государственной деятельности и имеют во всех случаях публичный характер. Один из обязательных субъектов, т.е. государственный орган или орган местного самоуправления, выступает как носитель властных полномочий.

4. Четвертая особенность заключается в том, что государство осуществляет мобилизацию составляющих часть национального дохода денежных средств, направляя их в различные фонды и используя в процессе выполнения своих функций. С этой стороны государство выступает как **хозяйствующий субъект,** субъект специфических имущественных (денежных) отношений. Следовательно, в финансовых правоотношениях выделяются два элемента, указывающие на их особенности: государственно-властный и имущественный <1>.

--------------------------------

<1> См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 137.

Поэтому финансовые правоотношения являются властно-имущественными правоотношениями, в которых отношения власти неотделимы от имущественных (денежных) отношений.

**Виды финансовых правоотношений.** Существующие в правовой действительности финансовые правоотношения многообразны и могут быть подразделены в зависимости от оснований на различные виды.

- По функциям права они могут быть подразделены:

- на регулятивные;

- охранительные.

**Регулятивные** финансовые правоотношения представляют собой положительные, возникающие на основе норм права отношения между субъектами в процессе осуществления финансовой деятельности государства. Они возникают на основе правомерного поведения участников финансового правоотношения и образуют нормальную ткань правопорядка в области финансовой деятельности государства.

К числу таких правоотношений относятся правоотношения по поводу уплаты в бюджеты и внебюджетные фонды налоговых платежей, по поводу рассмотрения и утверждения представительным органом проекта бюджета и т.д.

**Охранительные** финансовые правоотношения складываются в процессе осуществления финансовой деятельности государства, но возникают вследствие неправомерного поведения одного из субъектов финансового права как реакция государства на такое поведение.

К их числу относятся правоотношения, возникающие в связи с различными финансовыми правонарушениями: налоговых обязательств, бюджетного законодательства, правил ведения кассовых операций и др. Охранительные финансовые правоотношения являются по своей роли вспомогательными, хотя их место в сфере налоговых правоотношений достаточно велико.

- По способу разрешения конкретных индивидуальных дел финансовые правоотношения подразделяются:

- на материальные;

- процессуальные.

Финансовая деятельность государства в силу специфических свойств требует строгой процедурно-процессуальной регламентации.

**Материальные** финансовые правоотношения - это правоотношения, через которые реализуются обязанности и права субъектов финансового права. К ним относятся правоотношения, которые содержат субъективное право бюджетного учреждения на получение бюджетных средств из бюджета и обязанность распорядителя бюджетных средств дать разрешение на их получение, обязанность налогоплательщика уплатить налог и право налогового органа требовать его уплаты и т.д.

**Процессуальные** финансовые правоотношения возникают на основе процессуальных норм и производны (вторичны) от материальных финансовых правоотношений. Но их удельный вес в системе финансовых правоотношений достаточно велик, о чем свидетельствует [часть III](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617FEEWCCFM) БК РФ, включающая бюджетно-процессуальные нормы.

- Еще одной важной классификацией финансовых правоотношений является их построение **по видам правовых институтов и подотраслей права, входящих в состав финансового права.** Такое построение ценно тем, что позволяет увидеть панораму всех основных финансовых правоотношений. Согласно названному основанию финансовые правоотношения подразделяются:

- на эмиссионные;

- налоговые;

- бюджетные;

- касающиеся государственного и муниципального долга;

- касающиеся государственного страхования;

- валютные;

- финансово-контрольные.

Финансовые правоотношения могут быть подразделены по другим критериям. Однако охарактеризованные виды дают объемное представление о комплексе финансовых правоотношений, возникающих в правовой действительности.

§ 3. Субъекты финансового права

**Различия категорий "субъект финансового права" и "субъект финансового правоотношения".** Финансовое законодательство определяет субъектов финансового права. К ним относятся территориальные публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), представительные и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия, учреждения и предприятия негосударственной формы собственности, граждане.

**Субъект финансового права -** это лицо (физическое или юридическое), которое законодательство наделяет правами и обязанностями в области публичной финансовой деятельности, предоставляя возможность быть участником конкретного финансового правоотношения <1>.

--------------------------------

<1> См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России. М., 2004. С. 99.

Приведенное определение говорит о том, что категории "субъект финансового права" и "субъект финансового правоотношения" имеют различное, только частично совпадающее содержание.

**Субъекты финансового права** потенциально способны быть участниками финансового правоотношения. **Субъекты финансового правоотношения** - это реальные участники конкретного финансового правоотношения. Например, безработный гражданин Сидоров является субъектом финансового (налогового) права, но не является участником финансового (налогового) правоотношения. Занявшись бизнесом и имея доход с него, Сидоров становится участником финансового (налогового) правоотношения. Таким образом, переход субъекта финансового правоотношения из одного состояния в другое связан с процессом превращения возможности в действительность.

В зависимости от организационно-правового статуса можно выделить следующие **группы субъектов финансового права:**

1) территориальные публичные образования;

2) коллективные субъекты;

3) индивидуальные субъекты.

**Территориальные публичные образования.**

Под **территориальным публичным образованием как субъектом финансового права** следует понимать земельное пространство с определенными юридическими границами, проживающим на нем населением, органами государственной власти или органами местного самоуправления, которые реализуют принадлежащие данному образованию права и обязанности.

По своему существу территориальное публичное образование - это объединение жителей, постоянно проживающих лиц (даже не граждан) на данной территории <1>. К таким субъектам финансового права относятся:

--------------------------------

<1> См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. С. 23.

а) в масштабах страны - Российская Федерация как государство;

б) наиболее крупные части государства - субъекты Российской Федерации;

в) муниципальные образования различных видов (города, сельские районы, населенные пункты), которые создаются внутри субъектов Российской Федерации и в которых осуществляется местное самоуправление.

**Российская Федерация** как единое государство, будучи особым субъектом финансового права, выступает в этом качестве в двух ипостасях.

Во-первых, как суверенное государство Российская Федерация распространяет свою финансовую власть на всю принадлежащую ей территорию. В соответствии со [ст. 71](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC67W7CCM) Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, федеральные банки. Предоставленные финансовые права Российская Федерация реализует через федеральные органы власти, к которым относятся Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, федеральные ведомства.

Во-вторых, Российская Федерация, являясь субъектом финансового права, выступает как хозяйствующий субъект, деятельность которого направлена на создание финансовых и материальных условий, необходимых для выполнения своих задач и функций. С этой стороны Российская Федерация реализует одно из фундаментальных финансовых прав - право распоряжаться значительной частью казны. Эту часть казны составляют денежные средства федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, а также денежные средства ЦБ РФ.

Поэтому Российская Федерация как субъект финансового права прежде всего является субъектом бюджетного права, а также других финансовых прав: на денежную эмиссию, установление федеральных налогов и сборов, государственные займы, валютное регулирование и т.д.

**Субъект Российской Федерации** - территориальное публичное образование, являющееся субъектом финансового права. От Российской Федерации как государства субъект Российской Федерации отличается тем, что право суверенитета и право территориального верховенства принадлежит только Российской Федерации.

В остальном для субъекта Российской Федерации как субъекта финансового права характерны те же черты, какие присущи и Российской Федерации как субъекту финансового права. Так, согласно [ст. 214](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEF617AWECFM) ГК РФ за субъектом Российской Федерации закреплено право государственной собственности на определенную часть казны, т.е. на бюджетные средства.

Федеральное устройство страны, освободив в соответствии с [Конституцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ территориальные публичные образования типа "субъект Российской Федерации" от тотальной опеки государства (как это было в СССР), наделило эти образования элементами самостоятельности и предоставило ряд прав финансового характера: право на собственный бюджет, право на соответствующие налоги и сборы, право на выпуск органами субъекта Российской Федерации облигаций регионального займа.

**Муниципальное образование** тоже субъект финансового права из числа территориальных публичных образований. Муниципальные образования выполняют функции, которые им присущи в качестве неотъемлемых. Сюда относятся охрана общественного порядка, жилищно-коммунальные услуги, здравоохранение, образование и т.д. И поскольку названные функции лучше всего выполняют органы местного самоуправления собственными силами, муниципальное образование наделяется законодательством соответствующими правами, в первую очередь финансовыми, которые (не мешает напомнить об этом) в XIX в. в юридической литературе признавались "прирожденными" <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансовая энциклопедия / Под ред. Г.Я. Сокольникова. М.; Л., 1927. С. 727.

Финансовые права муниципального образования закреплены рядом нормативных актов: Конституцией РФ [(ч. 1 ст. 132)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEB68W7CCM), ГК РФ [(ст. 215)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEF617AWECDM), БК РФ [(ст. 15)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EAW6C2M), Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFCCAFC73794DDEBDFWFCCM) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и др. В соответствии со [ст. 15](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EAW6C3M) БК РФ право на свой собственный бюджет составляет основу финансово-правового статуса муниципального образования.

Также в первую очередь следует назвать право муниципального образования распоряжаться денежными средствами муниципальной казны, которая образуется из денежных средств местного бюджета и денежных средств, поступающих в качестве финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации.

К другим финансовым правам муниципального образования относятся права на введение и использование местных налогов, выпуск муниципальных займов и т.д.

Бюджетные и иные финансовые права принадлежат территориальным образованиям как субъектам финансового права, но реализуют их органы государственной и муниципальной власти.

**Коллективные субъекты финансового права.** Обязательной предпосылкой правосубъектности коллективных субъектов, в том числе субъектов финансового права, является организация их в такое образование, которое выражено в их организационном единстве.

Все коллективные субъекты финансового права - государственные органы власти, хозяйственные организации, бюджетные учреждения - имеют внутреннюю структуру, причем внутренние подразделения слиты в одно организованное целое. Имеются попытки отождествить понятия "коллективный субъект" и "юридическое лицо". Но первое понятие намного шире второго и охватывает намного больше субъектов финансового права.

**Органы государственной власти и органы местного самоуправления** являются субъектами финансового права уже в силу того, что законодательство уполномочивает и обязывает их осуществлять публичную финансовую деятельность, т.е. принимать участие в процессах аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств. При этом субъектами финансового права выступают как представительные органы (рассматривающие и утверждающие бюджеты), так и исполнительные органы (исполняющие бюджеты и отчитывающиеся об их исполнении).

В системе исполнительных органов как субъектов финансового права следует выделить группу финансово-кредитных органов, в частности Минфин России с находящимися в его ведении структурами, к которым относятся ФНС России, Федеральное казначейство и др. Названные органы исполнительной власти обладают специальными финансово-правовыми полномочиями.

Среди органов государства особым субъектом финансового права является ЦБ РФ, осуществляющий финансовую деятельность государства и выступающий в конкретных финансовых правоотношениях как уполномоченный государством орган <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6243AFAD7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о Банке России.

**Предприятия всех форм собственности** и другие коммерческие организации различных организационно-правовых форм представляют собой типичные и наиболее многочисленные коллективные субъекты финансового права. Имея самостоятельный источник дохода (прибыль), а также бухгалтерский учет и расчетный счет в кредитном учреждении, предприятия вступают в финансовые правоотношения в связи с уплатой в казну налогов и других обязательных платежей.

Таким образом, основным признаком, по которому предприятие или коммерческая организация становится субъектом финансового права, является наличие самостоятельного источника дохода - прибыли, часть которой в виде налога поступает в распоряжение государства или муниципального образования.

Однако государственные и муниципальные унитарные предприятия могут вступать в финансовые правоотношения не только по поводу уплаты налогов в казну, но и по поводу финансирования из бюджета определенных предусмотренных финансовым планом расходов <1>.

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039FDDAC4AFC73794DDEBDFWFCCM) от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" // СЗ РФ. 2002. N 48. Ст. 4746.

**Бюджетные учреждения и организации** как некоммерческие структуры создаются для достижения управленческих, образовательных, научных, культурных и иных целей <1>. Как субъекты финансового права, не извлекающие прибыли из своей деятельности, они для выполнения публичных функций вступают в финансовые правоотношения по поводу их финансирования из соответствующего бюджета.

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203BFEDFC9AFC73794DDEBDFWFCCM) от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

В связи с тем что законодательство разрешает бюджетным учреждениям и организациям предоставлять платные дополнительные услуги (например, образовательные, медицинские), эти учреждения и организации вступают также в финансовые правоотношения по поводу уплаты в бюджет налогов из получаемых доходов.

**Индивидуальные субъекты финансового права.** К индивидуальным субъектам финансового права относятся прежде всего граждане Российской Федерации. Например, отдельный гражданин может быть субъектом финансовых правоотношений по государственному кредиту. Эти отношения, возникающие по поводу выпуска, реализации и погашения государственного займа, регулируются на основе норм финансового права, предусматривающих добровольное участие гражданина в качестве кредитора государства. Граждане могут вступать в финансовые правоотношения в области банковского кредита, государственного страхования, по поводу самообложения в муниципальных образованиях.

Но чаще всего граждане вступают в финансовые правоотношения, связанные с выполнением налоговых обязательств. Основным признаком налогообязанного гражданина является наличие самостоятельного источника дохода. Таким источником дохода является:

- зарплата;

- прибыль предпринимателя, занимающегося предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;

- недвижимое имущество и т.д.

По этому признаку субъектами финансового (налогового) права могут быть наряду с гражданами России иностранные граждане или лица без гражданства, проживающие и работающие в Российской Федерации, а также имеющие разрешенные законом источники доходов.

Граждане, иностранные граждане, лица без гражданства имеют равные права и обязанности как субъекты финансового права, а поэтому законодатель называет их в [ст. 19](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE8WCC2M) НК РФ "физические лица". На правовой статус налогоплательщиков - физических лиц не влияет возраст налогоплательщика, так как обязанность по уплате налога возникает в момент приобретения объекта налогообложения.

Отдельные авторы обосновывают положение, что финансовая (налоговая) дееспособность физического лица производна от трудовой и гражданской дееспособности. По их мнению, анализ трудового и гражданского законодательства приводит к выводу, что в большинстве случаев финансовая (налоговая) дееспособность возникает в 18 лет, хотя в некоторых случаях она предусмотрена с возраста 14 и 16 лет. С 14 лет физические лица могут получать доходы от своей трудовой деятельности, и эти доходы являются объектом налогообложения <1>.

--------------------------------

<1> См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 127; Тропская С.С. Правовой статус налогоплательщика - физического лица. М., 2009. С. 66 - 68.

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

§ 4. Источники финансового права

**Понятие источника финансового права.** Нормы финансового права, как и другие правовые нормы, не существуют и не могут существовать вне источника права. Подобно тому, как жидкость может использоваться, если она находится в определенном сосуде, имеющем форму, так и нормы финансового права могут быть выражены и доведены до сведения общества в соответствующей форме, которая называется источником права. Источник, как это слово толкует русский словарь, - это то, из чего берется, черпается что-либо. В финансовом праве это в основном нормативные правовые акты.

Как источник финансового права нормативный правовой акт (федеральный закон, указ Президента РФ, постановление Правительства РФ и т.д.) содержит нормы финансового права, адресованные неопределенному кругу лиц и рассчитанные на неоднократное применение. Таким образом, нормативный правовой акт - это тот "резервуар", из которого люди (органы публичной власти, должностные лица, граждане) черпают сведения о правовых нормах. Бегло охарактеризуем нормативные правовые акты, выступающие в качестве источников финансового права.

[**Конституция**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) **РФ** - базовый нормативный акт**,** являющийся источником всех отраслей права, в том числе финансового. В Конституции РФ содержатся правовые нормы, имеющие прямую финансово-правовую направленность. К сфере налогообложения относится правовая норма, содержащаяся в [ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7CBM) Конституции РФ и обязывающая каждого платить законно установленные налоги и сборы. [Статья 75](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AED60W7C8M) Конституции РФ содержит правовые нормы, устанавливающие денежную систему Российской Федерации, регламентирующие денежную эмиссию, определяющие систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет, регулирующие порядок выпуска государственных займов.

К источникам финансового права этого класса относятся конституции и уставы субъектов Федерации. В них закрепляются основы правовой организации финансовой деятельности субъектов Российской Федерации, право иметь собственные бюджеты и внебюджетные фонды и т.д. Так, гл. 13 "Финансы" Устава Свердловской области содержит правовые нормы, устанавливающие налоговую и бюджетную системы области, регламентирующие разработку и утверждение областного бюджета, определяющие денежно-кредитную политику области <1>.

--------------------------------

<1> См.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1. С. 277 - 278.

**Федеральные законы и законы субъектов РФ** имеют наиболее важное практическое значение в системе источников финансового права. При этом финансовые законы можно условно разделить на бюджетные, налоговые, валютные, банковские, страховые и т.д. Например, для бюджетного права основным источником является [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ - закон федерального уровня, устанавливающий структуру бюджета, бюджетное устройство, основы бюджетного процесса. Для налогового права таким источником является [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, устанавливающий налоговую систему страны, определяющий налоговые правонарушения и ответственность за них.

Источником финансового права являются законы субъектов РФ, содержащие финансово-правовые нормы, - законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о порядке предоставления налоговых льгот и т.д.

**Указы Президента РФ.** Среди нормативных актов как источников финансового права выделяются указы Президента РФ. В качестве примера можно назвать следующие Указы: от 25 июля 1996 г. [N 1095](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC223EF9DFC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации" <1>, от 26 мая 1998 г. [N 597](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2833FDDDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О мерах по обеспечению экономии государственных расходов" <2>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1996. N 31. Ст. 3696.

<2> СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2412.

Следует отметить, что указы Президента РФ в системе подзаконных актов, являющихся источниками финансового права, имеют приоритетное значение и по юридической силе приближаются к федеральным законам. Ни Государственная Дума, ни Совет Федерации не вправе отменять и изменять указы Президента РФ.

**Постановления Правительства РФ** - это наиболее распространенные источники финансового права, так как с помощью финансово-правовых норм, содержащихся в этих актах, конкретизируются финансовые законы. Так, нормы Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCD9CBAFC73794DDEBDFWFCCM) "О лотереях" конкретизированы [Постановлением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7233EFADBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ от 5 июля 2004 г. N 338 "О мерах по реализации Федерального закона "О лотереях" <1>. Типичной формой нормативных актов Правительства РФ, являющихся источниками финансового права, являются правила.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2907.

**Правила** - это нормативный правовой акт, регулирующий общественные отношения в какой-либо одной области финансовой деятельности государства.

Таким актом являются, к примеру, [Правила](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC293BFBDEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECCM) предоставления бюджетных ссуд для реализации высокоэффективных контрактов на производство и поставку продукции, в том числе на экспорт, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 1999 г. N 538 <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 21. Ст. 2629.

**Ведомственные нормативные акты.** Ведомственные нормативные акты как источники финансового права регулируют в основном финансовую деятельность соответствующих ведомств (министерств, служб, комитетов и т.д.). Наиболее типичным ведомственным нормативным актом, выступающим в качестве источника финансового права, является инструкция, утверждаемая приказом данного ведомства.

Главное место среди них занимают инструкции Минфина России, а также ЦБ РФ. В качестве примера можно назвать [Приказ](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB213CF8DDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Минфина России от 7 февраля 2003 г. N 15н "Об организации работы Министерства финансов Российской Федерации по реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации" <1>. Специфика инструкции как источника финансового права состоит в том, что она имеет целью разъяснение деталей, подробностей исполнения закона или иного акта государства.

--------------------------------

<1> БНА РФ. 2003. N 27.

**Нормативный финансовый договор.** Наряду с нормативными правовыми актами (законами и подзаконными актами) источниками финансового права могут быть договоры. Нормативный финансовый договор как источник финансового права может быть определен как взаимное соглашение двух сторон или более, содержащее нормы финансового права. Например, это соглашение двух субъектов Российской Федерации о финансовой помощи при ситуациях чрезвычайного характера; соглашение органа местного самоуправления с территориальным органом Федерального казначейства об обслуживании исполнения местного бюджета, причем последний не вправе отказывать в заключении такого соглашения местному органу самоуправления.

В качестве источника финансового права могут выступать международные договоры Российской Федерации с другими странами, если они содержат нормы финансового права. Такие соглашения часто заключаются между государствами в налоговой области по поводу избежания двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество.

Глава IV. НАУКА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

§ 1. Предмет науки финансового права

**Состав науки финансового права.** Финансовое право в общественной жизни выступает в нескольких ролях: как отрасль права, отрасль юридической науки и одна из учебных дисциплин.

Под финансовым правом обычно понимается совокупность юридических норм, определяющих поведение субъектов (граждан, предприятий, учреждений, общественных объединений, органов исполнительной власти) в области финансовой деятельности государства. Но если финансовое право как совокупность юридических норм предписывает соответствующее поведение (чаще говорят: "регулирует общественные отношения"), то наука финансового права исследует нормы финансового права, классифицирует и систематизирует их, объединяет в правовые институты и представляет в определенной системе.

Нормы финансового права появились давно. Они встречаются в Законах Хаммурапи, "Русской Правде", Великой хартии вольностей. В частности, Великая хартия вольностей (1215) следующим образом сформулировала одну из наиболее фундаментальных финансовых норм, запрещая королю взимать налоги без согласия парламента: "Ни щитовые деньги, ни пособия не должны взиматься в Королевстве нашем иначе как по общему совету Королевства нашего" <1>.

--------------------------------

<1> Конституции буржуазных государств Европы. М., 1957. С. 170.

Наука финансового права возникла сравнительно недавно. Ее "родословная" в России началась в первой половине XIX в., когда появились первые работы по финансовому праву русских ученых-юристов и возникла в Петербургском университете кафедра государственных податей.

Исследования в области финансового права материализуются в монографиях, статьях, учебниках и учебных пособиях, а в теоретическом плане получают выражение в различных научных построениях, концепциях, определениях. Так, лицам, получившим юридическое образование, известно определение государственного бюджета как бюджета-акта и бюджета-фонда. Известно, что конструкция любого налогового закона складывается из таких элементов, как нормативное основание, субъект налога, объект налога, размеры налога, сроки уплаты и т.д. Тем не менее эти научные положения необходимо научно обосновать, чтобы придать им авторитетный характер.

В процессе накопления и обработки знаний о финансовом праве используются определенные методологические средства, которые помогают обработке этих знаний, превращению их в систему продуманно и понятно изложенной информации. К таким средствам, образующим состав науки финансового права, относятся предмет науки, методология науки, система науки, научная терминология, история науки и отраслевая библиография. Названные средства - постоянные элементы науки, без которых она не может обходиться. Отмечая многоэлементный характер состава науки финансового права, нужно подчеркнуть, что основу этого состава образуют такие элементы, как предмет, методология и система науки.

**Предмет науки финансового права.** Что же следует понимать под предметом науки финансового права? В самом понятии "наука финансового права" заключен ответ на данный вопрос. Во всяком знании мы находим направленность на нечто, что в силу этой направленности является для знания его предметом. Предметом науки финансового права является действующее финансовое право, знания об этом праве.

Однако предмет финансово-правовой науки нельзя понять только через систему знаний о действующем финансовом праве. Нормативный подход не дает полного представления о предмете науки, не может показать широты науки финансового права, обосновать ее методологию, систему.

Признавая предмет науки единым, следует сказать, что в целом он складывается из трех основных частей, причем каждая из них означает часть содержания предмета. К ним относятся знания:

1) о финансово-правовых нормах;

2) финансово-правовых категориях;

3) практике применения финансово-правовых норм.

Первой частью предмета науки финансового права, на которую направлено научное познание, является действующее финансовое право как совокупность юридических норм. Действующие нормы систематизируются, объединяются в правовые институты и подотрасли: бюджетное право, налоговое право, банковское (публичное) право, финансово-контрольное право и т.д. При этом финансово-правовые нормы и их правовые институты изучаются как явления одного порядка, составляющие самостоятельную и единую отрасль в праве, имеющие свою область правового регулирования.

Наряду с нормами финансового права изучаются также порождаемые ими финансовые правоотношения, их субъекты и объекты, юридические факты, виды правоотношений. Достоянием науки и практики стало подразделение финансовых правоотношений на бюджетные, налоговые, банковские, финансово-контрольные. Однако как нормы финансового права, так и финансовые правоотношения показывают не весь объект познания и не дают полного представления о предмете науки финансового права.

Не везде, где есть знание финансового законодательства и понимание финансового права как отрасли права, можно говорить о науке финансового права. Для науки имеют значение прежде всего те знания, которые были приобретены в целях образования ее постоянного капитала. В финансовом праве к таким знаниям относятся финансово-правовые категории.

Вторая часть предмета, на которую направлено научное познание, - финансово-правовые категории типа "государственные финансы", "федеральный бюджет", "бюджетный процесс", "финансовая деятельность государства". В этих понятиях выражено то главное, сущностное, что характеризует финансовое право в его постоянном развитии и отражает наука финансового права.

Именно финансово-правовые категории создают устойчивость данной науки, сохраняют ее целостность, цементируют знания, которые образуют понимание финансового права как отрасли права. На основе такой системы связанных и скоординированных между собой узловых категорий студенты могут не только изучать, но и понимать финансовое право; преподаватели - читать лекции и вести семинарские занятия; ученые-специалисты по финансовому праву - формулировать научные определения, систематизировать материал, писать учебники и монографии.

Третьей частью предмета науки финансового права являются "опытные знания", т.е. знания, связанные с практикой применения норм финансового права, правоприменительной деятельностью финансовых органов: Минфина России и его органов на местах, федеральных служб, находящихся в его ведении, ЦБ РФ и его звеньев в субъектах Российской Федерации, аудиторских фирм и т.д.

Наука финансового права изучает действующее финансовое законодательство, но не абстрактно - только по книгам и кодексам, - а в тесной связи с жизнью граждан-налогоплательщиков, с работой финансовых органов государства. Посредством такого сличения действующего финансового законодательства с жизнью, бытом народа, с финансовой деятельностью органов государства всех трех ветвей власти специалисты по финансовому праву могут выявить ненадобность тех или иных норм финансового права и тем содействовать их отмене или изменению, заметить пробелы в законодательстве и указать на необходимость новых, дополнительных норм.

Все охарактеризованные части предмета науки финансового права взаимосвязаны, а поэтому система накопляемых данной наукой знаний отличается высокой степенью единства. При этом важно подчеркнуть познавательную первичность финансово-правовых категорий и вторичность действующего финансового права.

Финансово-правовые нормы составляют непосредственный, сегодняшний материал науки финансового права, но свой настоящий смысл эти нормы получают благодаря тому, что вырастают, подобно листьям на ветвях дерева, из общих категорий, на которых держатся, и исчезают. Нельзя понять и подвергнуть толкованию финансово-правовые нормы без помощи финансово-правовых категорий. Поэтому наука финансового права в общей части учебного материала изучает основные финансово-правовые категории, чтобы на базе этого постоянного капитала науки познавать действующее финансовое право.

§ 2. Методология науки финансового права

**Понятие метода науки.** Предмет науки финансового права неразрывно связан с ее методом познавания. Если предмет науки говорит о том, какой объект следует изучать, то метод свидетельствует о том, с помощью каких приемов и способов нужно данный объект изучать, исследовать. Английский философ Ф. Бэкон (1561 - 1626) сравнивал метод познания с источником света, освещающего путь исследования, организующего и направляющего труд ученого. Сначала зажигают свет и указывают светом дорогу, затем начинают сам поиск <1>.

--------------------------------

<1> См.: Бэкон Ф. Сочинения: В 2 т. М., 1978. Т. 1.

**Метод правовой науки** - это система методов познания, которые используются в конкретных юридических науках и составляют их методологическую основу. На методологическую основу опирается и наука финансового права. Многие теоретические просчеты и неудачи советской науки права были обусловлены тем, что она основывалась на марксистской методологии, в частности на методе диалектического материализма, связанного с классовым подходом к социальным явлениям и их партийной оценкой.

Однако такой подход поставил в состояние конфронтации советскую науку финансового права и науку финансового права в странах Запада, отвергая на этом основании все достижения последней. Такой подход, как хорошо показал многолетний опыт развития советских общественных наук, резко сужал кругозор в исследованиях по финансовому праву, лишал ученого способности объективно подходить к финансово-правовым явлениям, снижал интеллектуальные способности.

Партийность в методологии позволила в 20-е гг. XX в. "травить" в периодической печати видных специалистов в области финансового права И.Х. Озерова, С.Н. Котляревского, Э.Э. Понтовича и привести некоторых из них к гибели. Марксистская методология способствовала "изгнанию" почти на десять лет (1929 - 1938) из учебных планов юридических факультетов финансового права как буржуазной дисциплины.

Представляется, что наука финансового права должна основываться на традиционных научных методах познания, не гипертрофировать значение какого-либо из них, а с уважением относиться ко всей системе методов. Охарактеризуем наиболее важные из них.

**Формально-догматический метод** исследует догму финансового права. Иногда этот метод называют специально-юридическим. Представляется, что в перечне методов науки финансового права он по очередности занимает первое место. Прежде чем использовать другие методы, следует применить формально-догматический, т.е. провести познавательный процесс через "логическое эго" <1>. В чем суть этого метода познания? С его помощью осуществляется важная юридическая обработка правового материала ("догмы права"). Этот метод включает такие приемы, как описание и анализ финансово-правовых норм и правоотношений, их толкование, классификация.

--------------------------------

<1> См.: Лосский Н.О. Учение о перевоплощении. Интуитивизм. М., 1992.

В составе формально-догматического метода особенно значительна роль классификации и систематизации. При классификации посредством группировки финансово-правовые явления и понятия сопоставляются, что помогает составить более полное представление об исследуемом предмете. Посредством классификации и систематизации разрозненные знания приводятся в порядок.

С помощью формально-догматического метода знания о финансовом праве приводятся в систему, получают совершенную внешнюю форму, привлекательную для человеческого глаза и удобную для запоминания. Формально-догматическая обработка финансово-правового материала необходима для того, чтобы обеспечивать обучение студентов толковыми, понятными и небольшими по объему учебниками.

**Метод обращения к другим наукам** заключается в том, что при анализе финансово-правовых явлений наука финансового права широко использует положения и выводы, разрабатываемые другими науками. Французский специалист по финансовому праву П.М. Годме подчеркивает, что "исследование финансовых явлений требует обращения ко многим наукам, например к конституционному и административному праву, политической науке, политической экономии, социологии и психологии" <1>.

--------------------------------

<1> Годме П.М. Финансовое право. С. 49.

Наиболее близко в этом смысле к науке финансового права стоят политэкономия и финансовая наука. Финансовая наука в свое время, на рубеже XVIII - XIX вв., выделилась из политэкономии, а от финансовой науки в середине XIX в. отпочковалась наука финансового права. Эта родственная связь проявляется в том, что политэкономия и финансовая наука дают науке финансового права основные категории, понятия, положения.

Особенно тесной является связь с финансовой наукой. Наиболее важные финансовые категории типа "деньги", "бюджет", "доходы", "расходы" наука финансового права, перерабатывая их, исследует как правовые положения, финансово-правовые категории.

**Метод сравнительно-правового исследования** - это способ исследования двух или более финансово-правовых институтов (например, российского и американского налогового права), который решает задачу их сравнения, выявления общего и различного. Сравнение как логический прием предполагает, что в исследуемых объектах имеются сходные признаки. По словам английского философа Д. Юма, "сравнение допускает лишь объекты, между которыми есть хоть какое-нибудь сходство" <1>.

--------------------------------

<1> Юм Д. Сочинения: В 2 т. М., 1965. Т. 1. С. 103.

Так, объективной основой для сравнения налоговых систем России и США является их однопорядковая сущность, общие выполняемые ими функции, структурные построения. Такое сопоставление, изучение очень полезно и с теоретической, и с практической точки зрения, ибо дает важный и нужный материал для обмена опытом, заимствования, унификации и совершенствования отечественной налоговой системы, совершенствования правовых норм, регулирующих налоговые отношения.

Сравнительно-правовой метод познания есть средство раскрытия существа финансово-правовых явлений другой страны, способ анализа, выявления отдельных преимуществ других государств и способ переноса этих преимуществ на отечественную почву. Отказ от партийного метода в познании финансово-правовых явлений позволит конструктивно использовать метод сравнительно-правового исследования и сделает его плодотворным для науки финансового права.

**Метод конкретно-социологического исследования** включает такие приемы, как личное наблюдение деятельности финансовых органов, устный опрос финансовых и банковских работников, анкетирование, собеседование. Эти приемы ценны тем, что обеспечивают получение необходимой информации и фактов непосредственно из самой жизни.

Понятие "социология" было введено О. Контом в 30-е гг. XIX в. О. Конт <1> и Г. Спенсер <2> подвергли критике формально-догматический метод исследования, признав, что нельзя все вопросы решать на базе формально-логических суждений о правовых нормах, а следует изучать также реалии жизни, складывающиеся на основе применения соответствующих правовых норм.

--------------------------------

<1> См.: Конт О. Курс позитивной философии. Антология мировой философии: в 4 т. М., 1971. Т. 3. С. 553 - 556.

<2> См.: Спенсер Г. Опыты научные, политические и философские. М., 1998.

В науке финансового права большее значение при использовании метода конкретно-социологического исследования имеет практика работы финансовых органов, налоговых служб, банковских учреждений и органов финансового контроля. В этих органах, применяющих нормы финансового права, исследователь может получить фактические данные, на базе которых проверяется эффективность финансового законодательства, формулируются рекомендации и предложения.

Важную роль в комплексе приемов конкретно-социологического исследования играет личное наблюдение. В процессе личного наблюдения собирается фактический материал, который нельзя получить в кабинете за книгой и который помогает лучше понять эффективность действующих финансово-правовых норм. Большое значение имеют приемы статистической обработки фактического материала.

Статистические данные позволяют изучить множество фактов, явлений, установить их повторяемость и сделать на этой основе соответствующие выводы, рекомендации, необходимые для законодателя. Особое место в ряду конкретно-социологических приемов занимает анкетирование. Хорошо составленная анкета ускоряет получение нужных результатов, помогает предотвратить ошибки, которые были бы возможны в правотворческом процессе.

**Сравнительно-исторический метод исследования** предполагает исторический подход к анализу и оценке финансово-правовых явлений. Наука финансового права не может игнорировать все то ценное и позитивное, что было накоплено финансовым законодательством России и внесено в общий потенциал мировой финансовой культуры.

Историческое описание в науке финансового права (например, финансового законодательства эпохи Александра II) выполняет функцию, которую выполняют другие методы этой науки: собирает материал, сравнивает его; заимствует старые, но забытые и вполне пригодные для нашей финансовой системы модели; делает выводы и рекомендации.

Охарактеризованные методы связаны между собой, и каждый из них может применяться в сочетании с другими. Так, метод сравнительно-правового исследования должен опираться на формально-догматический, исторический и т.д. В отрыве от других методов любой метод познания может дать искаженную картину, и, напротив, исследование финансово-правовых явлений будет полным и правильным при использовании всех методов познания.

§ 3. Система науки финансового права

Если предмет науки финансового права определяет, какие знания о данной отрасли права образуют объект его изучения, то система науки эти знания приводит в порядок для удобства пользования ими. Известно, что в основе системы науки той или иной отрасли права лежит система самой отрасли.

Система финансового права складывается прежде всего из таких крупных подразделений, как бюджетное, налоговое, банковское (публичное) право, финансово-контрольное право, статус которых в связи с переходом экономики на рельсы рыночного хозяйства повысился как количественно, так и качественно: из разряда правовых институтов финансового права они перешли в разряд подотраслей, т.е. наиболее крупных подразделений отрасли.

Наряду с названными подотраслями система финансового права включает ряд правовых институтов типа "государственный кредит", "валютное право", "финансы предприятий" и т.д. Основные разделы финансового права и науки финансового права соответствуют друг другу. В системе науки в определенной степени объективизируется система отрасли. Вместе с тем система науки финансового права характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, она по числу подразделений шире и богаче, нежели система отрасли права. Система отрасли права приводит в порядок и распределяет по разделам только нормы финансового права.

Система науки включает в свой состав не только знания о финансово-правовых нормах, входящих в соответствующие разделы (подотрасли и правовые институты), но также знания о понятийном аппарате: о категориях типа "финансовая деятельность государства", "финансовая система государства", "норма финансового права", "финансовое правоотношение", "наука финансового права" и т.п. Причем анализу финансово-правовых институтов предшествует изложение догматической части как исходной, складывающейся из знаний об основных финансово-правовых категориях.

Во-вторых, система науки финансового права, превращая разрозненный и хаотически расположенный материал в логически стройное и единое целое, в свою очередь, оказывает воздействие на систему норм права.

В-третьих, система науки определяет содержание учебной дисциплины "финансовое право", преподаваемой в юридических вузах, на юридических факультетах вузов и в юридических техникумах, определяет экстракт финансово-правовых знаний, обязательный для студентов-юристов.

Система расположения учебного материала (часто говорят "система курса финансового права") является уменьшенной проекцией системы науки, но ставить между ними знак равенства нельзя. Далеко не все, что имеется в науке, становится частью учебного курса. В науке немало положений, которые признаны ею же устаревшими, второстепенными, ошибочными. Поэтому система преподавания финансового права принимает от науки только основной научный материал, необходимый студенту для его понимания, формирования профессионального мышления и предстоящей практической деятельности.

Между частями отобранного материала должна быть логическая последовательность, подчиненная дидактическим требованиям, к которым относятся размещение материала таким образом, чтобы каждая предыдущая часть (блок знаний) служила основой для изучения и понимания последующей; размещение во вводной части понятийного аппарата, помогающего студенту усваивать нормативный материал; разделение учебного материала на части, которые в совокупности дают объемное и полное представление о финансовом праве.

§ 4. Отраслевая библиография

**Отраслевая библиография как элемент науки финансового права.** В любой отрасли научного знания временами возникает необходимость проанализировать состояние литературы, провести генеральную инвентаризацию изданных монографий, учебников, учебных пособий, статей и авторефератов. Эта работа, с одной стороны, позволяет сделать отчет об успехах данной отрасли, с другой стороны, создать исходную базу для дальнейшего развития науки. В науке финансового права, как и в каждой научной отрасли права, для этого используется библиография. Задача отраслевой библиографии заключается в обозрении всех существующих книг, статей, рецензий по данной отрасли права, т.е. по финансовому праву.

Отраслевая библиография, обслуживающая лиц, которые работают над проблемами финансового права, как часть науки выполняет в основном две функции: во-первых, содержит перечень и аннотированное описание литературы по финансовому праву и с этой точки зрения является наиболее зримым мерилом развития данной научной отрасли, отражая вклад отдельных ученых; во-вторых, служит исходной базой для дальнейших исследований, указывает литературу, необходимую для изучения какого-либо вопроса по финансовому праву.

Особенно большую научную и практическую ценность имеет библиография по финансовому праву для учащейся молодежи: студентов, пишущих дипломную работу, аспирантов, работающих над диссертацией; преподавателя вуза, готовящего лекционный курс. В рассматриваемом плане библиографические описания играют роль надежных и просвещенных путеводителей.

**Библиографические указатели по финансовому праву.** Однако если говорить о финансовом праве, то в 200-летнем строящемся здании этой науки отраслевая библиография занимает достаточно скромное место, и можно отметить только несколько библиографических указателей по финансовому праву.

В 1879 г. ученым-финансистом А.П. Субботиным был составлен "Обзор литературы по вопросу о прямом обложении и пошлинах", содержащий 2218 наименований <1>. В этот обширный и частично аннотированный перечень входили работы главным образом экономического и финансового направления, но он охватывал и отдельные публикации по финансовому праву. Известная "Библиография финансовой науки" П.П. Гензеля <2>, изданная в 1908 г., представляла финансовую науку и не давала полного библиографического списка всех изданных к тому времени работ по финансовому праву.

--------------------------------

<1> См.: Субботин А.П. Обзор литературы по вопросу о прямом обложении и пошлинах. СПб., 1879.

<2> См.: Гензель П.П. Библиография финансовой науки. Ярославль, 1908.

Но если библиографические описания дореволюционного времени, составленные представителями финансовой науки, каким-то образом давали обзор написанного по финансовому праву, то подобные опыты после 1917 г., к сожалению, отсутствуют. "Специальные указатели юридической литературы по советскому финансовому праву отсутствуют" <1>, - говорилось по этому поводу в указателе отечественных библиографических пособий по юридической литературе, изданном Российской государственной библиотекой в 1972 г. Правда, исключением явилось опубликование библиографического указателя работ по финансовому праву в Кишиневе в 1985 г., но он охватывал сравнительно небольшой отрезок времени (1973 - 1983), а поэтому не являлся исчерпывающим по своему характеру <2>.

--------------------------------

<1> Ксенозова Т.Е. Юридическая литература. Аннотированный указатель отечественных библиографических пособий, изданных в 1831 - 1970 гг. М., 1972. С. 67.

<2> См.: Финансовое право. Библиографический указатель за 1973 - 1983 гг. М., 1985.

Только в 90-е гг. XX в. выходит ряд значительных по объему библиографических указателей по финансовому праву, среди которых следует выделить прежде всего работу К.С. Бельского "Финансовое право: наука, история, библиография". Данный библиографический указатель, частично аннотированный, охватывал литературу по финансовому праву, изданную на русском языке в период с 1816 по 1994 г. При составлении перечня книг и статей использовался в основном исторический метод, позволяющий создать хронологический порядок в размещении и регистрации произведений, классифицировать этот перечень в соответствии с этапами, которые прошла данная научная отрасль, рассматривать ее как единый процесс, как "поток сознания" <1>.

--------------------------------

<1> См.: Бельский К.С. Финансовое право: наука, история, библиография. М., 1995. С. 34.

В 1999 г. вышел в качестве приложения к коллективной работе "Банковское право Российской Федерации. Общая часть" библиографический указатель работ по банковскому праву, изданных на русском языке в XIX - XX вв. (по 1998 г. включительно) <1>. Указатель давал достаточно подробный перечень работ как по банковскому, так и по финансовому праву вообще и, таким образом, дополнял и продолжал хронологически библиографический указатель К.С. Бельского.

--------------------------------

<1> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. М., 1999. С. 388 - 442.

Наконец, можно назвать коллективную работу под редакцией Н.И. Химичевой "Финансовое право. Федеральный и региональный аспекты", в которой к каждому разделу приложен хорошо подобранный библиографический обзор книг по финансовому праву, вышедших в последние 30 лет XX в. (по 1999 г. включительно) <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансовое право. Федеральный и региональный аспекты / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2001.

Названные библиографические указатели показывают библиографическую панораму финансового права за XIX и XX вв.

Функция отраслевой библиографии обслуживающая, но не второстепенная. Библиография финансового права - необходимая предварительная стадия всякого серьезного изучения этой отрасли права, фундамент, на котором студент, аспирант, преподаватель могут заниматься научной и преподавательской работой.

§ 5. Наука финансового права в прошлом и настоящем

**Зарождение и формирование науки финансового права в Западной Европе.** Наука финансового права возникла из практических потребностей и проходила перед своим окончательным признанием "стажировку" в составе других наук: государственного и полицейского права, а также в составе политэкономии и финансовой науки.

Четыре последних столетия, которые пришли на смену Средневековью, отличаются интенсивным развитием экономических и финансовых отношений: ростом числа крупных компаний, развитием банковского дела, ростом промышленных предприятий (мануфактур). Если для Средних веков характерными фигурами были монах, феодал и крестьянин, то в XVI - XVII вв. становятся типичными более энергичные персонажи: купец, владелец мануфактуры, банкир. Деньги начинают определять поведение обычных людей и государственных деятелей. Важная роль финансов в жизни государства находит отражение в работах государствоведов и полицеистов.

Государствоведы первыми начинают в своих работах разрабатывать проблему государственных финансов. Французский правовед Ж. Боден (XVI в.) в сочинении "Шесть книг о государстве" дает перечень источников финансовых доходов государства и ставит вопрос о рациональном налоговом обложении населения <1>.

--------------------------------

<1> См.: Боден Ж. Шесть книг о государстве / Антология мировой политической мысли. М., 1999.

Английский государствовед Т. Гоббс (XVII в.) полагает, что финансовое бремя, налагаемое правительством на народные массы, должно быть оптимальным. Народ в смысле обложения его податями можно сравнить с овцой, которая "хочет быть остриженной, но не ободранной" <1>.

--------------------------------

<1> Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского: В 2 т. М., 1991. Т. 2. С. 191.

В работе "О духе законов" французский государствовед Ш. Монтескье (XVIII в.), противник абсолютизма, утверждал, что основные вопросы финансовой политики государства должны решаться в парламенте, функция же исполнительной власти - исполнять принятые парламентом финансовые законы <1>.

--------------------------------

<1> См.: Монтескье Ш.Л. О духе законов / Сост., пер. и коммент. А.В. Матешук. М., 1999.

Более детализированно были отражены роль финансов и их регламентация правом в работах первых европейских специалистов в области полицейского права, в частности немецких ученых И. Юсти и Е. Зонненфельса. Особо следует выделить И. Юсти, к главным трудам которого относятся "Подробное рассуждение о налогах и податях" (1755) и "Система финансов" (1766) <1>.

--------------------------------

<1> См.: Шумпетер Й.А. История экономического анализа: В 3 т. / Пер. с англ.; Под ред. В.С. Автономова. СПб., 2001. Т. 1.

Другой крупный полицеист Е. Зонненфельс написал фундаментальное сочинение "Основные начала полиции, коммерции и финансов" (1776) <1>, в котором наряду с И. Юсти разрабатывал общую систему государственных финансов и выявлял роль законов в формировании этой системы. Оба автора стояли у истоков возникновения науки финансового права в Европе, но они подходили к финансам и праву с этатистских позиций, т.е. исключительно с точки зрения интересов государства.

--------------------------------

<1> См.: Там же.

В XVIII в. вышли на научную сцену мыслители, которые несколько иначе взглянули на роль финансов и права в жизни государства, рассматривая их более широко, с точки зрения как интересов государства, так и благосостояния отдельного гражданина.

Позже в этом плане особое значение имела работа знаменитого английского ученого в области политэкономии А. Смита, который в работе "Исследования о богатстве народов", защищая финансовые права отдельного человека, писал: "Та часть налога, которую обязано платить каждое отдельное лицо, должна быть определена, а не изменяться по произволу установителей. Срок платежа, способ платежа - все это должно быть заранее точно определено и ясно как для плательщика, так и для всякого стороннего человека" <1>. Понятно, что инструментом решения поставленной английским политэкономом проблемы может быть право. А. Смит сыграл большую роль в разработке финансово-правовых вопросов и наметил пути отделения от политэкономии и финансовой науки финансового права.

--------------------------------

<1> Смит А. Исследования о богатстве народов. М., 1895. С. 248.

В XIX в. финансовые отношения в странах Западной Европы быстро развиваются качественно и количественно, что обусловливает резкое возрастание правовых норм, регулирующих эти отношения. Появляются работы, комментирующие финансовое законодательство, систематизирующие и классифицирующие финансово-правовые нормы, обосновывающие и провозглашающие их как единое целое, объединяющие их в самостоятельную отрасль права - финансовое право.

С первой половины XIX в. начинается преподавание финансового права на юридических факультетах английских, французских и немецких университетов, издаются первые курсы лекций и учебники в этой области научных знаний, образуются кафедры финансового права. Все это свидетельствовало о появлении на научной и учебной арене науки финансового права, которую во второй половине XIX в. в Западной Европе представляли такие ученые, как профессора Л. Штейн, Г. Еллинек, А. Вагнер. Из них можно выделить австрийского государствоведа Г. Еллинека, внесшего существенный вклад в разработку вопросов бюджетного права. Характерным для него является определение бюджета как централизованного фонда государства, который создается на основе парламентского закона и направлен на удовлетворение индивидуальных и национальных интересов страны <1>.

--------------------------------

<1> См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004.

В XX столетии науку финансового права в Западной Европе представляли преимущественно французские ученые, из которых следует отметить Г. Жеза <1> и П. Годме. Если первый нашел признание как большой специалист по вопросам бюджета и бюджетного права, то в работах второго центральное место занимали проблемы налогов, а также проблема уклонения от уплаты налогов.

--------------------------------

<1> См.: Жез Г. Общая теория бюджета. М., 1930.

**Развитие науки финансового права в Российской империи.** Возникшие при Петре I связи с западными странами послужили основой, на которой зародилась русская финансовая мысль. Наиболее видным ее представителем в Петровскую эпоху был И.Т. Посошков (1652 - 1726). Посошков в своем главном сочинении "Книга о скудости и богатстве" одной из причин "скудости" страны называл неудовлетворительное состояние торговли и финансов, непродуманное податное обложение. "Худой тот сбор, - говорит Посошков, - который казну царю собирает и людей разоряет". Рассуждения Посошкова относятся к экономике, но вместе с тем он подчеркивает значение "праведных законов" в хозяйственных отношениях <1>.

--------------------------------

<1> См.: Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве. М., 1911.

Важную роль в развитии русской финансово-правовой мысли сыграли сочинения и записки видных государственных деятелей первой половины XIX в. Н.С. Мордвинова и М.М. Сперанского. Н.С. Мордвинов в ряде работ, посвященных вопросам государственного бюджета, денежного обращения и кредита, обосновал необходимость широкой банковской деятельности в стране и теоретически способствовал расчистке пути для развития буржуазных отношений в России <1>.

--------------------------------

<1> См.: Мордвинов Н.С. Некоторые соображения по предмету мануфактур в России и о тарифе. СПб., 1833; Он же. Избранные произведения. М., 1945; Карамова О.В., Семенкова Т.Г. История русской экономической мысли: В 5 ч. М., 1998. Ч. 2.

М.М. Сперанский в написанной им в 1810 г. записке "План финансов" предлагал придать государственному бюджету законодательный характер, подушные подати заменить подоходным налогом, создать центральный банк и выпустить кредитные деньги в целях развития промышленности, торговли и сельского хозяйства <1>. План был одобрен Государственным Советом, но не был проведен в жизнь из-за противодействия консервативных дворянских кругов.

--------------------------------

<1> См.: У истоков финансового права: Сб. / Под ред. А.Н. Козырина. М., 1998.

Важное место в жизни экономической и финансовой мысли в России принадлежит Н.И. Тургеневу (1789 - 1871), общественному деятелю, писателю, автору работы "Опыт теории налогов", изданной в 1818 г. и положившей начало русской финансовой науке <1>. Книга Н.И. Тургенева имела огромный успех, так как русская читающая публика была подготовлена к ее выходу чтением работ А. Смита, идеи которого распространялись в России в первые десятилетия XIX в.

--------------------------------

<1> См.: там же.

30 - 40-е гг. XIX в. - время, когда финансовая наука и финансовое право на основе принятого в 1835 г. Устава императорских российских университетов входят в учебные программы, а на юридических факультетах создаются кафедры законов о государственных повинностях и финансах, переименованные в 60-е гг. в кафедры финансового права.

В 40 - 60-е гг. XIX в. известными становятся профессора финансового права Н.Я. Горлов, Е.Г. Осокин, Ф.Б. Мильгаузен. Работа Е.Г. Осокина "Несколько спорных вопросов по истории русского финансового права" <1> была первой в России книгой, использовавшей понятие "финансовое право" и способствовавшей вхождению в русский юридический словарь этого понятия. Профессор Московского университета Ф.Б. Мильгаузен издал в 1865 г. учебное пособие "Финансовое право" <2>, представлявшее собой курс лекций, в котором трактовались вопросы правового регулирования бюджетных, налоговых и банковских отношений.

--------------------------------

<1> См.: Осокин Е.Г. Несколько спорных вопросов по истории русского финансового права / Юридический сборник Д.И. Мейера. Казань, 1855.

<2> См.: Мильгаузен Ф.Б. Финансовое право: конспект лекций. М., 1865.

Период после отмены крепостного права до событий 1917 г. был наиболее плодотворным в истории отечественной науки финансового права. В 80-е гг. XIX в. образуются кафедры финансового права в Московском, Казанском и Новороссийском университетах. В 1882 - 1883 гг. профессор Петербургского университета В.А. Лебедев опубликовал труд "Финансовое право", представлявший собой наиболее обстоятельный курс финансового права и переведенный на основные западноевропейские языки. В работе подробно анализируются промысловый налог, таможенное право, финансовое управление, кассовое устройство <1>.

--------------------------------

<1> См.: Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. М., 2000.

В конце XIX - начале XX вв. издаются сочинения по финансовому праву Д.М. Львова, В.Г. Яроцкого, И.И. Янжула, С.И. Иловайского, Э.Н. Берендтса, И.Х. Озерова. Особо следует сказать о работе Э.Н. Берендтса "Русское финансовое право", в которой автор разграничивает науку финансового права и науку государственного хозяйства <1>. Первая изучает правовые нормы, которые лежат в основе финансовой деятельности государства как деятельности законной, а не произвольной.

--------------------------------

<1> См.: Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. СПб., 1914.

Большой вклад в науку финансового права внесли труды И.Х. Озерова, выдающегося русского ученого в области финансов и финансового права, возглавлявшего в 1898 - 1917 гг. кафедру финансового права Московского университета и продолжавшего преподавательскую работу в СССР до конца 1920-х гг. В своих основных работах "Подоходный налог в Англии" <1> и "Финансовое право" <2> И.Х. Озеров исследовал проблемы налогового обложения, структуру и формы государственного бюджета, влияние финансовой системы на процессы экономического развития страны.

--------------------------------

<1> См.: Озеров И.Х. Подоходный налог в Англии. Экономические и общественные условия его существования. М., 1898.

<2> См.: Озеров И.Х. Финансовое право. СПб., 1915.

**Наука финансового права в СССР.** В теоретическом отношении наука финансового права в СССР развивалась в русле идеологических марксистских установок и установок коммунистической партии. В практическом отношении финансовая политика власти ставила на первое место бюджетные интересы государства, и это обусловило те задачи, которыми должна была заниматься наука финансового права, а именно исследовать преимущественно вопросы бюджетного права.

Первый шаг в этом направлении был сделан в 1919 г. появлением работы А.М. Гурвича "Бюджетное право по законодательству РСФСР", в которой содержалась характеристика советского бюджетного законодательства, и в частности [пятого раздела](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79ED2939F5D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEF68W7CAM) "Бюджетное право" <1> Конституции РСФСР. В годы новой экономической политики были изданы работы по бюджетному праву С.А. Котляревского, М.Д. Загряцкова, Э.Э. Понтовича, С.Д. Крылова.

--------------------------------

<1> См.: Гурвич А.М. Бюджетное право по законодательству РСФСР. М., 1919.

Особо следует выделить работы С.А. Котляревского "Бюджет СССР" <1>, "Финансовое право СССР" <2> и "Бюджет и местные финансы" <3>. Согласно С.А. Котляревскому бюджет есть "основной финансовый план государства", которому соответствует бюджет-фонд. Анализ С.А. Котляревского охватывает также реальности, которые складывались в 20-е гг. в советской налоговой системе. Он исследует прямые и косвенные налоги, их применение в буржуазных странах и в новом "рабоче-крестьянском государстве".

--------------------------------

<1> См.: Котляревский С.А. Бюджет СССР. Л., 1925.

<2> См.: Котляревский С.А. Финансовое право СССР. Л., 1926.

<3> См.: Котляревский С.А. Бюджет и местные финансы. М., 1926.

Большой вклад в развитие науки финансового права в 20-е гг. XX в. внесли работы М.Д. Загряцкова. В книге "Административно-финансовое право" Загряцков исследовал административную и финансовую отрасли права, показав их связь и роль в СССР. Большое внимание автор уделил также исследованию налогового правоотношения и субъективных прав налогоплательщика, в частности права обжалования незаконных решений финансовых органов <1>.

--------------------------------

<1> См.: Загряцков М.Д. Административно-финансовое право. М., 1928.

В целом на протяжении 20-х гг. XX в. все научные исследования в области финансового права группировались вокруг бюджетного права. Однако в опубликованных статьях и монографиях было немало интересных суждений о налоговом праве, валютном законодательстве, расчетных отношениях. Ценность этих работ заключалась в том, что в них еще была самостоятельная мысль авторов, которые пытались честно исследовать проблемы финансового права применительно к новым сложившимся обстоятельствам.

В конце 20-х - начале 30-х гг. XX в. под видом усиления идеологической борьбы против троцкистов и бухаринцев начался процесс активного вмешательства партийного аппарата в различные области научного знания. Несмотря на проведение в стране финансовых реформ - кредитной и налоговой, - что создавало базу для развития финансового законодательства, научные исследования финансового права почти прекратились, а сама дисциплина была "изгнана" из учебных программ вузов.

Только к концу 30-х гг. наука финансового права была реабилитирована и финансовое право снова включено в учебные программы юридических факультетов и институтов. В 1940, 1946 и 1952 гг. выходят учебники и учебные пособия по финансовому праву, в которых нашли отражение как реальности сложившейся советской финансовой системы, так и идеологические установки правящей партии.

Особое место в развитии науки финансового права в это время принадлежит М.А. Гурвичу, который осуществлял общую редакцию учебника по финансовому праву 1940 г., а позже, в 1952 г., издал учебное пособие "Советское финансовое право", служившее на протяжении 50-х гг. учебником для студентов и вузовских преподавателей <1>.

--------------------------------

<1> См.: Гурвич М.А. Советское финансовое право: Учебник для юрид. вузов. М., 1952.

Смерть И.В. Сталина в 1953 г. и разоблачение Н.С. Хрущевым его преступлений на XX съезде КПСС в известной степени политически и морально оздоровили обстановку в стране, внесли в цех ученых некоторый дух свободы, что способствовало повышению качества научных работ, позволяло более объективно анализировать научные проблемы. Это относилось и к науке финансового права, которая в 50 - 80-е гг. XX в. была представлена такими видными учеными, как Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин, В.В. Бесчеревных, Н.И. Химичева, Л.К. Воронова, Л.С. Малокотин и др.

Из работ названных авторов следует отметить монографию Е.А. Ровинского "Основные вопросы теории советского финансового права", в которой исследовались предмет и система финансового права, финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения, определялась финансовая деятельность государства как деятельность по мобилизации, распределению и использованию общегосударственного денежного фонда в целях развития народного хозяйства и повышения материального уровня жизни граждан <1>.

--------------------------------

<1> См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960.

Большая роль в развитии науки финансового права в рассматриваемый период принадлежала М.И. Пискотину и Н.И. Химичевой. В монографии "Советское бюджетное право" <1> М.И. Пискотин обосновывает понятие бюджета, рассматривает институты бюджетного устройства и бюджетного процесса. Профессор Саратовского юридического института Н.И. Химичева в докторской монографии "Субъекты бюджетного права" <2> раскрывает понятие субъектов бюджетного права как носителей бюджетных прав и обязанностей в сфере образования и использования бюджета как фонда денежных средств.

--------------------------------

<1> См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971.

<2> См.: Химичева Н.И. Субъекты бюджетного права. Саратов, 1979.

Резюмируя изложенное, следует сказать, что наука финансового права в СССР, несмотря на чрезвычайно жесткий и идеологический диктат, что обусловило застой в разработке отдельных вопросов (эмиссионного, налогового, банковского права), достигла определенных позитивных результатов.

Благодаря разработке таких теоретических вопросов, как предмет, система, источники финансового права, финансовая деятельность государства, финансовые акты, система знаний получила прочную юридическую основу и с теоретической точки зрения оказалась подготовленной к усвоению и пониманию нового финансового законодательства, принятого в стране в 90-х гг. XX в. К сказанному следует добавить, что досконально и детально были разработаны многие вопросы бюджетного права, связанные с понятием бюджета, бюджетным устройством, бюджетным регулированием и бюджетным процессом.

**Наука финансового права в 90-е гг. XX в. и в первое десятилетие XXI в.** Реформирование экономики России, начавшееся на рубеже 80 - 90-х гг. XX в. и нацеленное на переход к рыночным отношениям, полностью обновило финансовое законодательство и предопределило несколько приоритетных направлений в исследовании финансово-правовых явлений.

Первое направление связано с теоретическими работами по догматике финансового права, в которых авторы (А.В. Демин <1>, М.В. Карасева, Г.А. Тосунян) исследуют предмет, метод и принципы финансового права, нормы и финансовые правоотношения, место налогового и банковского права в системе финансового права, уточняют и обосновывают финансово-правовые категории понятия.

--------------------------------

<1> См.: Демин А.В. Финансовое право. Предмет, метод, нормы и правоотношения: Учеб. пособ. Красноярск, 1998.

Из изданных в 90-е гг. XX в. теоретических работ наиболее заметной была книга М.В. Карасевой "Финансовые правоотношения" <1>. Автор проанализировала понятие, виды, объекты, сущность финансового правоотношения и пришла к выводу, что оно может рассматриваться как властеотношение, реализуемое по принципу "команда - исполнение".

--------------------------------

<1> См.: Карасева М.В. Финансовые правоотношения. Воронеж, 1997.

В работе И.В. Рукавишниковой "Метод финансового права" обосновывается положение о том, что концепции единого метода и отраслевого метода правового регулирования не исключают друг друга, а вполне гармонично сочетаются, так как первая обозначает всю систему юридических способов воздействия на поведение людей, вторая - тот набор способов, который типичен для данной отрасли права <1>.

--------------------------------

<1> См.: Рукавишникова И.В. Метод финансового права. М., 2004. С. 61.

Этот перечень можно дополнить монографией Э.Д. Соколовой "Правовые основы финансовой системы" <1>, в которой на высоком теоретическом уровне показана "системность" финансовой системы Российской Федерации и охарактеризованы элементы этой системы. Наконец, нельзя пройти мимо труда С.В. Запольского "Дискуссионные вопросы теории финансового права" <2>, в котором автор, по его словам, приглашает коллег-ученых обсудить актуальные проблемы предмета и системы финансового права, природу финансовых правоотношений, институт финансового обязательства и т.д.

--------------------------------

<1> См.: Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы. М., 2006.

<2> См.: Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008.

Второе направление связано с работами по налоговому праву. Действующее налоговое законодательство Российской Федерации, становление которого приходится на начало 90-х гг. XX в., возрастание роли налогов в экономике страны вызвали повышенный интерес к налоговому праву в юридической науке.

В 90-е гг. XX в. и в начале XXI в. издаются работы В.И. Гуреева <1>, Г.В. Петровой <2>, Н.И. Химичевой <3>. Затем выходит ряд коллективных монографических трудов под редакцией А.А. Брызгалина <4>, под редакцией С.Г. Пепеляева <5>. Особо следует выделить фундаментальный (коллективный) учебник по налоговому праву под ред. Ю.А. Крохиной <6>, в котором также рассмотрено соотношение норм национального и международного налогового права.

--------------------------------

<1> См.: Гуреев В.И. Налоговое право. М., 1995.

<2> См.: Петрова Г.В. Налоговое право. М., 1997.

<3> См.: Химичева Н.И. Налоговое право. М., 1997.

<4> См.: Налоги и налоговое право: Монография / Под ред. А.А. Брызгалина. М., 1998.

<5> См.: Налоговое право: Монография / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2000; Фискальные сборы: Монография / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2003.

<6> См.: Налоговое право: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. М., 2005.

Важное значение в теории финансового и налогового права имеет изданная в 2003 г. работа Д.В. Винницкого "Российское налоговое право", интересная по содержанию и радикальная по выводам. Концепция автора может быть выражена в двух главных положениях. Первое: финансовое право как отрасль права - хрупкое сооружение, имеющее весьма бедную общую (скрепляющую) часть. Второе: налоговое право как система представляет собой "согласованное, упорядоченное и единое целое налогово-правовых подотраслей и институтов" <1>, которое, по существу, является самостоятельной отраслью права.

--------------------------------

<1> Винницкий Д.В. Российское налоговое право. СПб., 2003. С. 286.

Третье направление в науке финансового права связано с исследованием проблем банковского права, что объяснялось формированием рыночных отношений в стране, отказом государства от монополии на банковское дело и быстрым ростом числа коммерческих банков (кредитных организаций). Из вышедших в 90-е гг. XX в. трудов по банковскому праву существенный вклад в развитие науки финансового права внесли работы Л.Г. Ефимовой <1>, Г.А. Тосуняна <2>, монография Я.А. Гейвандова <3>, а также работы других ученых.

--------------------------------

<1> См: Ефимова Л.Г. Банковское право. М., 1994.

<2> См.: Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство. М., 1995.

<3> См.: Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации: Монография. М., 1997.

В названных сочинениях не только исследуются традиционные темы банковского права (статус Банка России, коммерческие банки, банковские операции), но и анализируются вопросы, связанные с выяснением предмета, метода и принципов банковского права, с характеристикой банковской системы Российской Федерации, определением в ней места Банка России, с характеристикой банковских систем и центральных банков развитых стран Запада.

Недостатком названных работ было то, что авторы не проводили демаркационной линии между публичным и частным банковским правом, забывая, что предметом финансового права является право публичное. Определенный шаг в этом направлении был сделан коллективом авторов в монографии "Банковское право Российской Федерации". Формулируя определение банковского права, авторы указывают на то, что банковское право - это "комплекс норм публично-правового и частноправового характера, направленных на регулирование отношений, возникающих по поводу и в процессе осуществления банковской деятельности" <1>.

--------------------------------

<1> Банковское право Российской Федерации / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2008. С. 16.

После падения "железного занавеса" в начале 90-х гг. XX в. в российской науке финансового права стал чаще использоваться метод сравнительного правоведения. Поэтому можно признать, что изучение финансового права зарубежных стран, особенно налогового и банковского права, - еще одно направление в отечественной науке финансового права в 90-е гг. XX в. и первые годы XXI в. С этой стороны заслуживают внимания учебные пособия А.Н. Козырина <1>, Г.П. Толстопятенко <2>, работы И.И. Кучерова <3>.

--------------------------------

<1> См.: Козырин А.И. Налоговое право зарубежных стран. М., 1993.

<2> Толстопятенко Т.П. Европейское налоговое право. М., 2001.

<3> Кучеров И.И. Налоговое право зарубежных стран. М., 2003; Он же. Международное налоговое право. М., 2007.

С принятием в 1998 г. Бюджетного [кодекса](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ в науке финансового права снова пробудился интерес к бюджетному праву. Из значительного числа работ по данной проблематике следует выделить монографические исследования О.И. Бетина <1>, Ю.А. Крохиной <2>, О.В. Болтиновой <3>, Д.Е. Фадеева <4>. Заслуживает внимания коллективная работа О.Н. Горбуновой, А.Д. Селюкова, Ю.В. Друговой <5>.

--------------------------------

<1> Бетин О.И. Бюджетный федерализм в России: проблемы регулирования и управления. М., 1999.

<2> Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001.

<3> Болтинова О.В. Бюджетный процесс - институт бюджетного права в Российской Федерации. М., 2008.

<4> Фадеев Д.Е. Бюджетный федерализм: теория и практика. М., 2008.

<5> Горбунова О.И., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. М., 2002.

Следует заметить, что формулировки, используемые в [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, являются трудными и для понимания читателем. Следовательно, одна из задач финансово-правовой науки заключается в объяснении наиболее сложных понятий, которых в Кодексе немало.

90-е гг. XX в. и первое десятилетие XXI в. ознаменовались выходом в свет "букета" учебников по финансовому праву, ответственными редакторами которых были Е.М. Ашмарина, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, С.В. Запольский, М.В. Карасева, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичева и др. Особо следует выделить учебник саратовского коллектива авторов под редакцией Н.И. Химичевой, который отличается как своим содержанием, так и дидактическими качествами.

Кардинальные изменения в государственном устройстве страны, произошедшие 20 лет назад и связанные с переходом к рыночному хозяйству, постоянные изменения в финансовом законодательстве, особенно в бюджетном и налоговом, поставили перед финансово-правовой наукой ряд проблем, относящихся к бюджетному процессу, институтам эмиссионного и валютного права, бухгалтерского учета, управления государственными финансами и государственного контроля за частными финансами. Каждая из названных проблем осложнилась разразившимся мировым финансовым кризисом, а поэтому решать их надо комплексно. Каждая из проблем самостоятельна, но тесно связана с другими.

Глава V. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие финансового контроля, его принципы

Государство не может реализовать свою внешнюю и внутреннюю политику, обеспечить выполнение социально-экономических программ, не располагая финансовыми ресурсами, а также не осуществляя соответствующий контроль за законным их формированием и расходованием.

Существование финансового контроля объективно обусловлено наличием контрольной функции, присущей финансам. Будучи инструментом формирования и использования денежных доходов и фондов, они объективно отражают ход распределительного процесса. Названная функция проявляется в контроле за распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению.

В условиях перехода на рыночные отношения финансовый контроль направлен на обеспечение динамичного развития общественного и частного производства. Он охватывает производственную и непроизводственную сферы, нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и бережливое расходование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение расточительности, бесхозяйственности.

Контрольная функция финансов проявляется через многогранную деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Финансовый контроль охватывает своим воздействием общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности, т.е. в процессе создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств.

Финансовый контроль - это контроль за финансовой и хозяйственной деятельностью хозяйствующих субъектов, что не исключает, а предполагает необходимость осуществления других видов контроля за хозяйственной деятельностью. Он охватывает комплекс тех хозяйственных отношений, от которых зависят размеры фондов денежных средств и эффективность их использования.

**Финансовый контроль** - это регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования.

Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотреблений и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств.

Значение финансового контроля особенно повышается в условиях рыночной экономики.

Действенность финансового контроля, осуществляемого различными субъектами (органами государственной власти, местного самоуправления, аудиторами, аудиторскими фирмами), в значительной степени зависит от их взаимодействия.

Финансовому контролю как неотъемлемой части финансовой деятельности присущи те же принципы, на которых строится ее осуществление и которые законодательно закреплены в [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ и иных нормативных правовых актах.

**Принцип законности** в финансовой деятельности выражается в том, что весь процесс создания, распределения и использования фондов денежных средств детально регламентируется нормами финансового права, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения. Невыполнение предписаний законодательных и иных нормативных актов о порядке формирования, распределения и использования фондов денежных средств может повлечь нестабильность в финансовых отношениях, необеспеченность финансовыми ресурсами разнообразных утвержденных государственных программ в различных сферах общественной жизни и другие отрицательные последствия.

**Принцип гласности** при осуществлении финансовой деятельности проявляется в процедуре доведения до сведения граждан, в том числе и с помощью СМИ, содержания проектов различных финансово-плановых актов, принятых отчетов об их выполнении, результатов проверок и ревизий финансовой деятельности и т.д.

**Принцип федерализма** в финансовой деятельности проявляется в установлении Конституцией РФ разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Федерации в области финансов. Так, в [ст. 71](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC67W7CCM) Конституции РФ зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы. К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации ([ст. 72](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC69W7CAM) Конституции РФ).

**Принцип плановости** в осуществлении финансовой деятельности означает, что вся финансовая деятельность государства базируется на основе системы финансово-плановых актов, структура которых, порядок составления, утверждения, исполнения закрепляются в соответствующих нормативных актах.

Основными финансово-плановыми актами являются федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты, бюджеты Пенсионного фонда РФ и иных государственных внебюджетных фондов. Финансово-плановым актом бюджетной организации является смета, баланс доходов и расходов - финансово-плановый акт производственных организаций.

Наряду с названными общими принципами осуществления финансовой деятельности финансовый контроль строится и на соответствующих **специфических принципах.**

Мировое сообщество на основе многолетнего опыта разработало основные принципы организации государственного финансового контроля, к реализации которых стремится каждое современное цивилизованное государство. Эти принципы изложены в Лимской декларации ИНТОСАИ (международная организация высших контрольных органов) <1>. К ним относятся такие универсальные принципы, как независимость и объективность, компетентность и гласность.

--------------------------------

<1> См.: Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. Аналитический обзор и сборник нормативных актов / Под ред. С.О. Шохина. М., 1998. С. 44.

**Независимость контроля** должна быть обеспечена:

- финансовой самостоятельностью контрольного органа;

- более длительными по сравнению с парламентскими сроками полномочиями руководителей органов контроля;

- закреплением в [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ их статуса.

**Объективность и компетентность** подразумевают неукоснительное соблюдение контролерами действующего законодательства, высокий профессиональный уровень работы контролеров на основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы.

**Гласность** предусматривает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и СМИ.

Из этих базовых принципов вытекают и другие, имеющие более прикладной характер, в том числе:

- результативность, четкость и логичность предъявляемых контролерами требований;

- неподкупность субъектов контроля;

- обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий;

- превентивность; презумпция невиновности подозреваемых в финансовых преступлениях лиц;

- согласованность действий различных контролирующих органов и др.

Принимая нормативные акты, прямо или косвенно затрагивающие систему организации финансового контроля, государство должно ориентироваться на вышеназванные принципы.

Многообразие финансового контроля позволяет классифицировать его по различным видам.

§ 2. Виды финансового контроля и органы, его осуществляющие

Классификация финансового контроля в теории финансового права проводится по разным основаниям.

- В зависимости от времени его проведения финансовый контроль подразделяется:

- на предварительный;

- текущий;

- последующий.

**Предварительный финансовый контроль** осуществляется до совершения операций по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств. Он проводится при рассмотрении и утверждении бюджетов, других финансово-плановых актов, при приеме заявок и т.д.

**Текущий финансовый контроль** осуществляется повседневно при проведении финансовых операций.

**Последующий финансовый контроль** осуществляется после совершения хозяйственной или финансовой операции по использованию финансовых ресурсов из соответствующих фондов денежных средств.

Большое значение для развития государственного финансового контроля имеет [Указ](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC223EF9DFC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президента РФ "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации".

Данным [Указом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC223EF9DFC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC8M) установлено, что в Российской Федерации государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

- В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, он может быть подразделен:

- на государственный (общегосударственный/надведомственный и внутриведомственный);

- муниципальный;

- внутрифирменный (внутрихозяйственный);

- аудиторский.

§ 3. Государственный и муниципальный контроль

**1. Государственный контроль** осуществляется федеральными органами законодательной власти, федеральными органами исполнительной власти, в том числе специально созданными органами исполнительной власти.

**Счетная палата Российской Федерации как субъект государственного финансового контроля.** Для усиления контроля со стороны Федерального Собрания за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объему, структуре и целевому назначению Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6293AF8DEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECFM) от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" <1> была создана Счетная палата РФ - постоянно действующий орган государственного финансового контроля, подотчетный Федеральному Собранию РФ.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167.

**Основные задачи Счетной палаты РФ:**

- определение целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

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

- проведение экспертизы проектов федеральных законов, иных нормативных актов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета;

- осуществление контроля за законностью и своевременностью движения средств бюджета в ЦБ РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации и т.д.

Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. Заместитель председателя назначается на должность Советом Федерации на тот же срок. При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет.

Для реализации возложенных на нее задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что включает в себя:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;

- проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации;

- подготовку и представление заключений в обе палаты парламента по исполнению названных бюджетов и т.д.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются, во-первых, на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды; во-вторых, на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Счетная палата, осуществляя контрольную деятельность, вправе проводить ревизии и тематические проверки, не вмешиваясь в оперативную деятельность проверяемых организаций. О результатах ревизий и тематических проверок Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу.

В случаях выявления нарушений в хозяйственной, финансовой или иной деятельности, наносящих государству ущерб и требующих пресечения, Счетная палата вправе давать администрации проверяемой организации предписания, обязательные для исполнения. В случаях неоднократного неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний Счетная палата вправе по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по банковским счетам проверяемых организаций.

Счетная палата должна регулярно представлять сведения о своей деятельности СМИ.

**Президент РФ.** Контроль за финансами со стороны Президента РФ осуществляется в соответствии с [Конституцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ путем издания указов по финансовым вопросам, подписания федеральных законов, назначения и освобождения от должности министра финансов РФ, представления Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность председателя ЦБ РФ, председателя Счетной палаты РФ. В соответствии с [Конституцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ президент страны обращается с ежегодным Бюджетным посланием к Федеральному Собранию.

Определенные функции финансового контроля выполняет **Контрольное управление Президента РФ.** Как структурное подразделение администрации президента оно подчиняется непосредственно Президенту РФ, но взаимодействует со всеми органами исполнительной власти. Среди его функций контроль за деятельностью органов контроля и надзора при федеральных органах исполнительной власти, подразделений администрации президента, органов исполнительной власти субъектов Федерации; рассмотрение жалоб и обращений граждан и юридических лиц и др.

Контрольное управление наделено правом требовать от руководителей государственных органов, организаций и предприятий (независимо от формы собственности) представления документов, материалов и любой информации, необходимой для проведения проверок; привлекать к проверкам специалистов и представителей правоохранительных органов и вносить на рассмотрение Президента РФ предложения по результатам проверок. Оно вправе направлять предписания об устранении финансовых нарушений, которые должны быть рассмотрены в течение 10 дней. Но оно не имеет права самостоятельно применять какие-либо санкции к нарушителям финансовой дисциплины. Материалы об этом направляются в соответствующие контрольные или правоохранительные органы для принятия необходимых мер.

В системе исполнительной власти образованы органы, наделенные специальной компетенцией в области финансового контроля, к которым относятся Федеральное казначейство и федеральные службы.

**Федеральное казначейство** было образовано в 1992 г. в соответствии с [Указом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE223DFED49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE60W7CAM) Президента РФ от 8 декабря 1992 г. N 1556 <1>. В настоящее время его деятельность регламентируется [Постановлением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFAD7C8AFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 703 <2>. Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы страны, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Оно находится в ведении Минфина России.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 50. Ст. 2978 (документ утратил силу).

<2> СЗ РФ. 2004. N 49. Ст. 4908.

**Федеральное казначейство наделено следующими полномочиями для реализации стоящих перед ним целей:**

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;

- ведет учет операций по кассовому исполнению бюджетов;

- открывает и ведет лицевые счета указанных субъектов;

- составляет и представляет в Минфин России оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета;

- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и др.

Наряду с перечисленными полномочиями Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

В целях реализации перечисленных полномочий **Федеральное казначейство имеет право:**

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;

- давать разъяснения по вопросам в сфере бюджетной деятельности;

- организовывать проведение необходимых экспертиз, анализов и оценок;

- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства;

- применять предусмотренные законодательством меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений обязательных требований в бюджетной сфере, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Органы Федерального казначейства осуществляют контрольные функции во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти, налоговыми, правоохранительными органами и банками; передают правоохранительным органам материалы по фактам нарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность.

Правомочия органов Федерального казначейства в сфере финансовых отношений достаточно широки. Его роль значительно повышается в связи с передачей ему из банковской системы функций по кассовому исполнению бюджета, в соответствии со [ст. 215.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EE6W6C8M) БК РФ.

В соответствии с [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627DEFWCCBM) РФ руководители органов Федерального казначейства, его территориальных органов имеют право приостанавливать в предусмотренных бюджетным законодательством случаях операции по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, и счетам, открытым получателям средств федерального бюджета в кредитных организациях.

Списание средств со счетов Федерального казначейства и его территориальных органов без их распоряжения осуществляется в случаях, предусмотренных [ст. 284](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627EE6WCCAM) БК РФ.

В целях усиления финансового контроля в 2004 г. была создана **Федеральная служба финансово-бюджетного надзора** (Росфиннадзор), функционирующая на основании [Постановления](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFAD6C9AFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 15 июня 2004 г. N 278 <1>. Росфиннадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2561.

**Полномочия Росфиннадзора включают в себя осуществление контроля и надзора:**

- за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;

- соблюдением резидентами и нерезидентами валютного законодательства, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений;

- соблюдением требований бюджетного законодательства получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций;

- исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления законодательства о финансово-бюджетном контроле и надзоре;

- исполнением бюджетов субъектами Российской Федерации и местных бюджетов, получающих межбюджетные трансферты из федерального бюджета, в части указанных средств и т.д.

Для реализации названных полномочий **Росфиннадзор имеет право:**

- проверять в организациях, получающих средства федерального бюджета, средства государственных внебюджетных фондов, в организациях, использующих материальные ценности, находящиеся в федеральной собственности, в организациях - получателях финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций денежные документы, регистры бухгалтерского учета, отчеты, планы, сметы, фактическое наличие, сохранность и правильность использования денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей, а также получать необходимые письменные объяснения должностных, материально ответственных и иных лиц, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и проверок, и заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольных и надзорных мероприятий;

- проводить в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличение записей, документов, данных с соответствующими документами и данными проверяемой организации (встречная проверка);

- направлять обязательные к исполнению представления и предписания по устранению выявленных нарушений;

- осуществлять контроль за своевременностью и полнотой устранения проверяемыми организациями нарушений законодательства;

- запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений;

- давать разъяснения по вопросам компетенции Росфиннадзора и др.

В ведение Росфиннадзора переданы контрольно-ревизионные органы, территориальные органы по валютному контролю Минфина России. В свою очередь, Росфиннадзор находится в ведении Минфина России.

В соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBC8AFC73794DDEBDFWFCCM) от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" <1> и [Указом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA223FFBD8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президента РФ от 1 ноября 2001 г. N 1263 "Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" <2> в структуре Минфина России был образован Комитет РФ по финансовому мониторингу. В рамках проводимой административной реформы комитет был преобразован в **Федеральную службу по финансовому мониторингу** <3>, находящуюся в ведении Минфина России.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3418.

<2> СЗ РФ. 2001. N 45. Ст. 4251.

<3> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFBD8CFAFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 23 июня 2004 г. N 307 // СЗ РФ. 2004. N 26. Ст. 2676.

**Служба наделена полномочиями:**

- по осуществлению контроля и надзора за выполнением всеми лицами требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, за привлечением к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства;

- сбору, обработке и анализу информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащими контролю в соответствии с законодательством;

- осуществлению проверок полученной информации о названных операциях, получению необходимых разъяснений;

- выявлению признаков, свидетельствующих о том, что операция (сделка) с денежными средствами или иным имуществом связана с легализацией доходов, полученных преступным путем, или с финансированием терроризма.

Служба также ведет учет организаций, осуществляющих операции с денежными средствами, подлежащими контролю, формирует перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеется информация об их участии в экстремистской деятельности; разрабатывает и проводит мероприятия по предупреждению нарушений законодательства в указанной сфере; принимает в пределах компетенции решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации; издает постановления о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом.

Служба координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в данной сфере, а также направляет информацию по операциям (сделкам) с денежными средствами или иным имуществом в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция (сделка) связана с легализацией преступных доходов.

Переход к рыночным отношениям в экономике, изменения в области ценообразования и планирования, возникновение таких хозяйствующих субъектов, как хозяйственные товарищества и общества, приватизация объектов государственной и муниципальной собственности, превращение налогов в основной источник государственных доходов и т.д. обусловили необходимость появления новых органов, осуществляющих финансовый контроль, и новых форм его проведения.

В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7293DFEDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3W2C0M) о налоговых органах РФ при Министерстве финансов РСФСР была создана единая система контроля за соблюдением налогового законодательства, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, установленных законодательством, - Государственная налоговая служба РФ. [Указом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED2838FCDCC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC7M) Президента РФ от 23 декабря 1998 г. N 1635 <1> Государственная налоговая служба РФ была преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам. В настоящее время правопреемником министерства является ФНС России, находящаяся в ведении Минфина России.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1998. N 52. Ст. 6393.

**Федеральная налоговая служба** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов в бюджет и иных обязательных платежей, а также за производством и оборотом табачной продукции и соблюдением валютного законодательства в пределах компетенции налоговых органов.

**Служба наделена широким кругом полномочий, включая осуществление контроля и надзора:**

- за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, иных платежей в бюджет;

- 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.

Помимо названного ФНС России осуществляет государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств; ведет в установленном порядке учет всех налогоплательщиков и имеет иные полномочия.

В целях реализации полномочий ФНС России имеет право запрашивать и получать необходимые сведения от налогоплательщиков; проводить налоговые проверки, иные контрольные мероприятия, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

Права и обязанности налоговых органов регламентируются также нормами, содержащимися в соответствующих статьях [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Осуществление контрольных и надзорных полномочий в сфере страховой деятельности возложено на **Федеральную службу страхового надзора,** созданную [Постановлением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFBD8CEAFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 330 <1>, о чем подробнее говорится в [главе XIX](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65AADF8D4E79EE2633F5D8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEB6078WEC6M) учебника.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2904.

Контроль и надзор в сфере финансовых рынков возложен на **Федеральную службу по финансовым рынкам** <1>. Это выражается:

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFAD7CAAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FECWCCFM) Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 317 // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2780.

1) в регистрации:

а) выпусков эмиссионных ценных бумаг и отчетов об итогах выпуска;

б) правил доверительного управления паевыми инвестиционными фондами;

в) правил негосударственных пенсионных фондов, документов профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;

2) осуществлении лицензирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также лицензирование других видов деятельности, отнесенных к компетенции ФСФР России;

3) контроле порядка проведения операций с денежными средствами или иным имуществом, совершаемых профессиональными участниками рынка ценных бумаг, в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем;

4) приостановлении эмиссии ценных бумаг;

5) проведении проверок эмитентов, субъектов отношений по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, ипотечных агентов, профессиональных участников рынка ценных бумаг и иных субъектов в данной сфере;

6) проведении контрольно-ревизионных мероприятий в отношении бюро кредитных историй; а также осуществляет иные функции по контролю и надзору.

Контрольные полномочия в сфере финансовой деятельности возложены также на **Федеральную таможенную службу и Департамент экономической безопасности МВД России.**

**2. Ведомственный (внутриведомственный) финансовый контроль.** Данный вид финансового контроля осуществляется в министерствах, ведомствах руководителями соответствующих органов и специально созданными в данных системах контрольно-ревизионными подразделениями, которые подчиняются, как правило, непосредственно руководителю министерства, ведомства.

**Контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований** осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

**Основными задачами данного вида контроля являются:**

- выявление случаев хищения и недостач денежных средств и материальных ценностей, бесхозяйственности, других нарушений финансовой дисциплины;

- разработка предложений по устранению условий и причин, их порождающих;

- принятие мер по возмещению виновными лицами причиненного ущерба и др.

§ 4. Правовые основы аудита

Формирование независимого финансового контроля в нашей стране связано с принятием [Временных правил](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC2439F8DFC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECFM) аудиторской деятельности в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. N 2263 <1>. В настоящее время правовую основу аудита образует Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039FDDECBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEDWCC9M) от 30 декабря 2008 г. N 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" <2>, в соответствии с которым **аудит** - независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности.

--------------------------------

<1> РГ. 1993. 29 дек. (документ утратил силу).

<2> СЗ РФ. 2009. N 1. Ст. 15.

**Целью аудита** является выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации.

Под **достоверностью** понимается степень точности данных финансовой (бухгалтерской) отчетности, которая позволяет пользователю этой отчетности на основании ее данных делать правильные выводы о результатах хозяйственной деятельности, финансовом и имущественном положении аудируемых лиц и принимать базирующиеся на этих выводах обоснованные решения.

Аудиторские организации (аудиторы) могут оказывать сопутствующие аудиту услуги, в том числе постановку и ведение бухгалтерского учета, налоговое консультирование, правовое консультирование и др.

Аудиторская деятельность осуществляется наряду с финансовым контролем, проводимым в соответствии с законодательством Российской Федерации специально уполномоченным на то государственным органом. Аудиторы, прошедшие аттестацию и желающие работать самостоятельно, а также аудиторские фирмы начинают свою деятельность после государственной регистрации в качестве субъекта предпринимательской деятельности, получения лицензии и включения в государственный реестр аудиторов и аудиторских фирм.

Аудит делится:

1) на обязательный;

2) инициативный.

**Обязательная** аудиторская проверка проводится в случаях, прямо установленных законодательными актами Российской Федерации, **инициативная** - по решению хозяйствующего субъекта.

Обязательный аудит - ежегодная обязательная аудиторская проверка ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организации или индивидуального предпринимателя.

Обязательный аудит осуществляется в случаях, если:

1) организация имеет организационно-правовую форму открытого акционерного общества;

2) организация является кредитной организацией, страховой организацией или обществом взаимного страхования, товарной или фондовой биржей, инвестиционным фондом, государственным внебюджетным фондом, фондом, источником образования средств которого являются добровольные отчисления физических и юридических лиц;

3) объем выручки организации или индивидуального предпринимателя от реализации продукции (выполнения работ, оказания услуг) за один год превышает 50 млн. руб. или сумма активов баланса по состоянию на конец года, предшествовавшего отчетному, превышает 200 млн. руб.;

4) в иных случаях, установленных федеральным законом.

Аудиторская проверка завершается составлением официального документа - аудиторского заключения, которое предназначено для пользователей финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц, содержащего выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации, индивидуального аудитора о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемого лица.

Составление заведомо ложного аудиторского заключения влечет ответственность в виде аннулирования лицензии на осуществление аудиторской деятельности, а для лица, подписавшего такое заключение, - также аннулирование квалификационного аттестата аудитора и привлечение его к уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

§ 5. Формы финансового контроля.

Ревизия - основная форма финансового контроля

Финансовый контроль осуществляется в различных формах, под которыми понимаются способы выражения его содержания, внутренняя организация, которые модифицируются с изменением содержания. Одновременно форма активно воздействует на содержание, ускоряя или тормозя его развитие в зависимости от того, насколько она соответствует изменившемуся содержанию.

Таким образом, **форма финансового контроля** представляет собой способ конкретного выражения и организации контрольных действий, направленных на выполнение функций финансового контроля.

Принято различать следующие формы финансового контроля:

- наблюдение;

- обследование;

- проверка;

- анализ;

- ревизия и др.

**Наблюдение** направлено на ознакомление с состоянием финансовой деятельности проверяемого субъекта.

Возможно проведение **обследования** отдельных сторон финансовой деятельности с использованием таких приемов, как анкетирование и опрос.

**Проверка** проводится на месте, в ходе ее используются балансовые, отчетные и расходные документы в целях выявления нарушений финансовой дисциплины и устранения их последствий.

**Анализ** также направлен на выявление нарушений финансовой дисциплины с помощью различных аналитических приемов.

Основной формой финансового контроля является **ревизия,** которая проводится в целях установления законности финансовой дисциплины на конкретном объекте. Законодательство закрепляет обязательный и регулярный характер ревизии. Она проводится на месте и основывается на проверке первичных документов, учетных регистров, бухгалтерской и статистической отчетности, фактического наличия денежных средств <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Приказ](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E8213CFEDCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Минфина России от 4 сентября 2007 г. N 75н "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности" // БНА РФ. 2007. N 47.

В настоящее время единого законодательного акта, в котором регулировались бы все вопросы назначения и проведения ревизии, нет. Возникающие при этом отношения регулируются различными нормативными правовыми актами, в том числе Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6293AF8DEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О Счетной палате Российской Федерации", постановлениями Правительства РФ об утверждении положений о соответствующих федеральных службах и др.

Ревизия может быть определена как система контрольных действий по документальной и фактической проверке обоснованности совершенных организацией хозяйственных и финансовых операций в ревизуемом периоде или достигнутых результатов ее финансово-хозяйственной деятельности.

**Специфика ревизии** по сравнению с иными формами финансового контроля проявляется:

1) в содержании;

2) в порядке ее назначения уполномоченными государственными органами (например, на основании мотивированного постановления правоохранительного органа, вынесенного в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, по требованию прокурора);

3) в том, что ее могут проводить только наделенные данными полномочиями органы и субъекты (например, ревизоры);

4) в том, что ревизия проводится только комиссионно;

5) в том, что по ее окончании составляется акт, имеющий юридическое значение.

**Ревизии могут проводить,** в частности:

- Счетная палата РФ;

- Федеральная служба по финансово-бюджетному надзору;

- контрольно-ревизионные подразделения отраслевых министерств и ведомств.

Как правило, ревизии проводятся на основе заранее составленной программы работы ревизоров, которые наделены широкими полномочиями: проверять на ревизуемых предприятиях первичные документы, бухгалтерскую отчетность, планы, сметы, фактическое наличие денег, ценных бумаг, товарно-материальных ценностей и основных фондов; проводить частичные или сплошные инвентаризации, опечатывать склады, кассы, кладовые; привлекать специалистов и экспертов для проведения ревизии; получать от должностных и материально ответственных лиц письменные разъяснения по возникающим в ходе ревизии вопросам и др.

Ревизии подразделяются на несколько видов.

- По содержанию ревизии делятся:

1) на документальные;

2) фактические.

**Документальные ревизии** включают в себя проверку различных финансовых документов. На основе их анализа можно определить законность и целесообразность расходования средств.

В ходе **фактической ревизии** проверяется наличие денег, ценных бумаг и материальных ценностей.

- По времени осуществления ревизии делятся:

1) на плановые;

2) внеплановые.

В основном ревизии проводятся в соответствии с планом, который составляется в вышестоящих органах, министерствах или ведомствах.

**Плановые ревизии** в производственной сфере проводятся не реже одного раз в год, а в непроизводственной сфере - не реже одного раза в два года.

**Внеплановой ревизией** является ревизия, не включенная в планы контрольной работы соответствующих органов.

- По обследуемому периоду деятельности ревизии делятся:

1) на фронтальные;

2) выборочные.

При **фронтальной** (полной) ревизии проверяется вся финансовая деятельность субъекта за определенный период.

**Выборочная** (частичная) ревизия представляет собой проверку финансовой деятельности только за какой-то короткий период времени.

- По объему деятельности ревизии подразделяются:

1) на комплексные, при которых проверяется финансовая деятельность данного субъекта в различных областях; в них принимают участие одновременно ревизоры нескольких органов;

2) тематические, которые сводятся к обследованию какой-либо одной сферы финансовой деятельности.

По окончании ревизии членами комиссии составляется акт ревизии - документ, имеющий важное юридическое значение. Он подписывается лицами, производившими ревизию, а также руководителем и главным бухгалтером проверяемого юридического лица.

В акте ревизии указываются ее цели, основные результаты проверки, выявленные факты нарушений финансовой дисциплины, называются причины, повлекшие данные нарушения, а также виновные в данных нарушениях лица, предлагаются меры по ликвидации названных нарушений и предусматриваются меры ответственности виновных лиц. Если у руководителя и главного бухгалтера имеются замечания и возражения, то они приобщаются к акту ревизии.

На основе акта ревизии принимаются меры по устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины, возмещению причиненного материального ущерба, виновные привлекаются к ответственности, разрабатываются предложения по предупреждению нарушений.

В случае необходимости в ходе ревизии составляется промежуточный акт, а материалы ревизии направляются следственным органам для возбуждения уголовного дела.

Руководитель проверяемой организации должен принять меры по устранению выявленных нарушений до окончания проведения ревизии.

§ 6. Финансовый мониторинг

В результате изменения после 1991 г. социально-экономического строя и вступления России в широкие децентрализованные торгово-экономические, финансовые, банковские, страховые и иные отношения в рамках мирохозяйственной системы настоятельной необходимостью стало развертывание работы по борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, с тем чтобы осуществляемая в этом направлении деятельность многих других государств имела бы соответствующий аналог и продолжение на территории РФ.

Интернациональный характер мирового бизнеса, различия в налоговом и банковском законодательстве разных стран, широкое распространение наркоторговли, незаконного экспорта и импорта (контрабанды), наконец, последствия разного уровня социально-экономического развития стран требуют согласованной в международном масштабе, единообразной системы мер по защите финансовой системы каждой страны от оборота средств и доходов, полученных преступным путем.

В настоящее время международно-правовая база этой деятельности состоит из [Конвенции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE223BF4DFCBAFC73794DDEBDFWFCCM) Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. <1> (далее - Страсбургская конвенция 1990 г.; Российская Федерация подписала ее в 1999 г.), Международной [конвенции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB2239FFDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о борьбе с финансированием терроризма 2000 г. <2>, Кишиневской конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 2002 г. <3>, ряда иных международных документов, среди которых следует особо выделить рекомендации Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе <4> (далее - Вольфсбергские принципы 2000 г.).

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2003. N 3. Ст. 203.

<2> Бюллетень международных договоров. 2003. N 5. С. 10 - 23.

<3> Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. N 2(41). С. 82 - 130.

<4> СПС "КонсультантПлюс".

В Российской Федерации с 2001 г. действует Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBC8AFC73794DDEBDFWFCCM) "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", на основании которого было создано федеральное ведомство по борьбе с отмыванием денег - Комитет по финансовому мониторингу при Минфине России, позднее переименованный в Федеральную службу по финансовому мониторингу (ФСФМ России), именуемую обычно Росфинмониторинг.

Под **отмыванием денег** понимается легализация доходов, полученных преступным путем, а именно придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами либо иным имуществом, полученными в результате совершения преступления, за исключением преступлений, предусмотренных [ст. ст. 193](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DEEWCCEM), [194](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DEEWCC2M), [198](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E7WCCDM), [199](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E6WCC8M), [199.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6277EFWCC9M), [199.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6277EFWCC3M) УК РФ, ответственность по которым установлена указанными статьями.

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBC8AFC73794DDEBDFWFCCM) исходит из признания легализацией доходов только деятельности по использованию дохода, полученного в результате преступления - деяния, получившего такую юридическую оценку по приговору суда. Отметим, что существует и более широкое понятие отмывания денег (легализации доходов). К этому выводу приводит систематический анализ Страсбургской конвенции 1990 г., [ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE223BF4DFCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FECWCCEM) которой допускает осуществление средств борьбы даже и в том случае, когда основное правонарушение не подпадает под уголовную юрисдикцию участника Конвенции или же по основаниям применения того либо иного национального законодательства лицо, виновное в совершении основного правонарушения, не привлекалось к уголовной ответственности.

В двусторонних соглашениях Российской Федерации с другими государствами указано, что стороны сотрудничают в целях предотвращения, выявления, пресечения и раскрытия незаконных финансовых операций и операций, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем (например, п. 2 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгарии о сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями и финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем, 1999 г. <1>).

--------------------------------

<1> Бюллетень международных договоров. 2000. N 4. С. 91 - 95.

Таким образом, существует как минимум два подхода к пониманию борьбы с отмыванием денег:

1) криминальный, когда целью выступает противодействие легализации доходов, полученных в результате доказанного или презюмируемого преступления;

2) общеправовой, когда любые незаконные финансовые операции, приведшие к обогащению лиц, их совершивших, расследуются в порядке, предусмотренном законодательством о борьбе с отмыванием денег, даже если основное правонарушение не получило оценку как преступление.

Хотя отмывание денег как вид противоправной деятельности известно уже несколько десятилетий, наиболее опасным оно стало в последнее время в связи с волной международного терроризма, захлестнувшей многие страны. Легализация преступных (противоправных) доходов рассматривается мировым сообществом в первую очередь как деятельность, сопряженная с терроризмом и другими тяжкими преступлениями. Отсюда усиление международной борьбы с этим явлением, направленной против всех возможностей формирования фондов денежных средств, которые могут быть использованы для финансирования терроризма и иных преступных посягательств.

**Меры борьбы с легализацией доходов, полученных преступным (противоправным) путем, включают:**

1) возложение на организации, осуществляющие операции с денежными средствами, обязанностей по осуществлению внутреннего контроля за финансовыми операциями с их участием или при их посредничестве;

2) осуществление обязательного контроля за операциями с денежными средствами или с другим имуществом с доведением до Росфинмониторинга информации о подконтрольных сделках;

3) ведение деятельности по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным (противоправным) путем, и финансированию терроризма.

В свою очередь, каждое направление охватывает широкую группу конкретных мер, предусмотренных международно-правовыми актами и национальным законодательством РФ.

1. Законом предусмотрено, что кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые и лизинговые компании, организации федеральной почтовой связи, ломбарды, организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и камней, ювелирных изделий; организации, содержащие тотализаторы и букмекерские конторы, проводящие лотереи и иные игры с разыгрыванием призового фонда, а также организации, осуществляющие управление инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, осуществляют обязательный контроль за финансовыми операциями на сумму, равную или превышающую 600 тыс. руб. (эквиваленту 600 тыс. руб. в иностранной валюте), если эти операции относятся к одному из видов операций, подлежащих контролю, или же независимо от суммы одной из сторон операции является организация либо лицо, в отношении которых имеются достоверные сведения об их участии в экстремистской деятельности, либо юридическое лицо, находящееся в собственности или под контролем такой организации либо лица, либо физическое лицо или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию такой организации либо лица <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62838FCDEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ от 18 января 2003 г. N 28 "Об утверждении Положения о постановке на учет в Федеральной службе по финансовому мониторингу организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы" // СЗ РФ. 2003. N 4. Ст. 330.

Для возложения обязанности по процедуре внутреннего контроля используется одновременно несколько методов:

1) метод родового указания организаций, осуществляющих финансовые операции;

2) метод классификации подлежащих контролю финансовых операций;

3) метод достоверной доказательности того или иного участия юридического и (или) физического лица в экстремистской деятельности.

В частности, в дополнение к вышеуказанным признакам контролируемой операции установлено, что подлежат контролю:

1) операции с денежными средствами в наличной форме (покупка или продажа наличной иностранной валюты, приобретение физическим лицом ценных бумаг, обмен банкнот одного достоинства на банкноты другого достоинства, получение физическими лицами денежных средств по чеку на предъявителя, выданному нерезидентом, и др.);

2) операции по банковским счетам (вкладам) - при размещении денежных средств во вклад (на депозит) на предъявителя, при открытии вклада (депозита) в пользу третьих лиц с размещением в него денежных средств в наличной форме, при переводе денежных средств за границу на счет (вклад), открытый на анонимного владельца, и в иных аналогичных случаях;

3) иные сделки с движимым имуществом, в том числе помещение ценных бумаг, драгоценных металлов и камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий в ломбард, выплата физическому лицу страхового возмещения или получение от него страховой премии, получение денежных средств в виде платы за участие в игре в лотерею либо в других основанных на риске играх.

Что касается достоверной доказанности участия в экстремистской деятельности, то этот метод применяется путем внесения таких организаций и (или) лиц в специальный перечень, ведение которого возложено на Росфинмониторинг. Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DWECAM) "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" установлены следующие основания включения физического или юридического лица в этот перечень:

- наличие вступившего в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности либо терроризму;

- наличие вступившего в законную силу приговора суда Российской Федерации о признании физического лица виновным в совершении террористических действий;

- наличие решения Генерального прокурора РФ или подчиненного ему прокурора о приостановлении деятельности организации в связи с его обращением в суд с заявлением о привлечении организации к ответственности за террористическую деятельность;

- решения (приговоры) иностранных судов, признаваемые в Российской Федерации, в отношении организаций, осуществляющих террористическую деятельность, включение организаций и лиц по решению международных организаций, ведущих борьбу с терроризмом, в аналогичные перечни и др.

В отличие от общераспространенного мнения контроль за финансовыми операциями на предмет возможной легализации доходов, полученных в результате преступной деятельности, ограничен по ряду оснований и квалифицирующих признаков и в целом касается довольно узкого круга сделок. Заметно и то, что применяемые меры уже, чем дефиниция отмывания (легализации) доходов, полученных преступным путем, поскольку контроль сосредоточен в сферах пользования и распоряжения соответствующими денежными средствами и имуществом, тогда как владение ими практически не охватывается.

Так, получение процентов по вкладам (депозитам), дивидендов, начислений на паи и другие доходы от инвестированных денежных средств, доходы от сдачи в аренду объектов недвижимости, иные виды обогащения юридических и (или) физических лиц по основанию владения денежными средствами или недвижимостью не подлежат контролю. Но, даже не будучи всеобъемлющим, контроль за финансовыми операциями в 2009 г. привел к отзыву лицензий у 44 банков и возбуждению более 4 тыс. уголовных дел; было проверено более 5 млн. подлежащих контролю операций <1>.

--------------------------------

<1> www.cbr.ru; www.kfm.ru.

2. Осуществление обязательного контроля за операциями с денежными средствами преследует цель представления сведений о возможных или предполагаемых случаях отмывания (легализации) доходов, полученных преступным путем, в органы Росфинмониторинга организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и иным имуществом. При этом представляемая информация должна соответствовать правилам и требованиям, устанавливаемым применительно к кредитным организациям Банком России, а в отношении других организаций, поименованных в [ст. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCC2M) Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", - Правительством РФ.

На организации, осуществляющие финансовые операции, возлагаются обязанности по идентификации клиентов и выгодоприобретателей, ведению обязательного контроля, документальной фиксации и направлению в Росфинмониторинг сведений по подлежащим обязательному контролю операциям с денежными средствами и иным имуществом, приостановлению некоторых видов финансовых операций и осуществление иных превентивных мер.

Под **идентификацией клиентов и выгодоприобретателей** понимается сбор документов и сведений: в отношении физического лица - персональных данных, ИНН, сведений о документе, удостоверяющем личность, и его содержании, месте жительства или месте пребывания; в отношении юридического лица - наименования, регистрационных данных, сведений об органах управления, сведений о величине уставного фонда и других активах организаций; аналогичные сведения собираются и в отношении индивидуальных предпринимателей.

Применительно к выгодоприобретателю идентификация предполагает сбор сведений, свидетельствующих о том, что клиент действует к выгоде другого лица при осуществлении банковской или иной финансовой операции, а также сведений, характеризующих правовой статус выгодоприобретателя.

Вольфсбергские принципы 2000 г. ориентируют кредитные учреждения идентифицировать клиентуру и по следующим критериям:

- цель и причины открытия счета;

- предполагаемые операции по счету;

- источник состояния (характер деятельности клиента);

- оценка капитала;

- источник фондов (происхождение и способы перевода средств на счет);

- дополнительная релевантная информация.

Правила об идентификации организаций, осуществляющих финансовые операции клиентов и выгодоприобретателей, включают в себя также разработку правил внутреннего контроля, а кредитными организациями - программы идентификации клиентов и лиц, к выгоде которых действует клиент. Данные идентификации существуют в виде специального досье и подлежат проверке в целях обновления не реже чем один раз в год.

**Обязательный контроль** предполагает документальную фиксацию и направление в Росфинмониторинг сведений о совершении подконтрольных операций при наличии следующих оснований:

- запутанный или необычный характер сделки, не имеющей очевидного экономического смысла или очевидной законной цели;

- несоответствие сделки целям деятельности организации, предусмотренным учредительными документами;

- выявление неоднократного совершения сделок, характер которых дает основания считать, что целью их осуществления является уклонение от процедур обязательного контроля;

- иные обстоятельства, свидетельствующие о наличии в действиях клиентуры признаков легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

**Документальной фиксации** подвергаются сведения о виде операции и об основаниях ее совершения; о дате совершения операции и сумме, на которую она совершена; данные об идентификации юридического или физического лица, ее совершившего, а также о лицах, действовавших от имени этого юридического или физического лица; сведения, требуемые для идентификации контрагента по документируемой сделке. Указанная информация направляется в Росфинмониторинг или его региональные органы. Документы, подтверждающие сведения, подлежащие фиксации, а также копии документов, необходимых для идентификации, подлежат хранению в организации, осуществлявшей финансовую операцию, в течение пяти лет.

3. Важным, все более значимым направлением противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, становится в последние годы самостоятельное применение организациями, осуществляющими финансовые операции, **превентивных мер операционного характера.**

Кредитные и иные организации, осуществляющие финансовые операции, согласно федеральному законодательству, не только вправе, но и обязаны предпринимать меры, направленные на общую, специальную превенцию и пресечение действий по легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Так, банкам запрещено открывать счета (вклады) на анонимных владельцев, т.е. без наличия данных, необходимых для идентификации соответствующего лица, и предоставлено право отказаться от заключения договора банковского счета с лицом, представившим недостоверные документы, подозреваемым в террористической деятельности или финансировании ее.

В выполнении распоряжения клиента о совершении расчетно-платежной операции (за исключением операций по зачислению средств на счет) может быть отказано по основаниям осуществления обязательного контроля или отсутствия (недостоверности) документов, подлежащих фиксированию в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. Ранее начатая операция может быть приостановлена на два рабочих дня с даты, когда получено соответствующее распоряжение клиента, с представлением информации в орган Росфинмониторинга ([п. п. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607DECWCCFM), [10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE6WCCBM), [11 ст. 7](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE6WCC9M) Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма").

Известно, что заключение договора расчетного или иного счета с кредитным учреждением включает в себя **обязательство клиента соблюдать требования закона и банковских правил в отношении порядка проведения расчетов и оформления расчетных документов.**

На кредитную организацию возложена также функция исполнения различных юрисдикционных и процессуальных актов, исходящих от судебных органов, органов предварительного следствия, налоговых органов, по аресту средств на банковском счете и приостановлению операций по счету как способу принудительного исполнения обязательств его владельца.

Рассматриваемый же здесь круг мер по противодействию легализации преступных доходов существенно отличается от других форм банковского контроля как тем, что преследует цели защиты правопорядка в совершенно иной сфере - в области борьбы с криминальным бизнесом, так и тем, что применение этих мер носит обязательный характер для самой организации, осуществляющей финансовый контроль.

Согласно [ст. 13](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEDWCCBM) вышеуказанного Федерального закона уклонение организации от ведения противодействия легализации преступных доходов или нарушение установленного порядка этой работы может повлечь отзыв (аннулирование) лицензии на ведение соответствующей деятельности. Имеются и другие основания полагать, что противодействие легализации преступных доходов для организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, не делегированная, не возложенная экстраординарным законодательством на них публичная функция, **но уставная обязанность этого вида организаций.**

В аспекте же их гражданской правосубъектности противодействие легализации преступных доходов выступает лицензионным условием, поскольку оно презюмируется при выдаче лицензий и получении других специальных разрешений. В свою очередь, Росфинмониторинг следует рассматривать как государственный орган, возглавляющий противодействие и руководящий этой работой, практически осуществляемой финансовыми и иными организациями.

Среди конкретных проблем, сопровождающих становление этого важного вида финансового контроля, упомянем лишь некоторые.

Большая часть сделок, таящих угрозу легализации преступных доходов, естественно, связана с кредитными учреждениями, обладающими квалифицированным штатом сотрудников и техническими средствами для осуществления контроля. Выполнение аналогичных правил другими организациями: ломбардами, казино, ювелирными магазинами - на этом фоне выглядит проблематичным. Между тем ответственность за ненадлежащий контроль за проводимыми сделками основана на единых критериях, что чревато для некоторых организаций потерей лицензии и, соответственно, прекращением деятельности.

Не совсем ясно, почему обязанность контроля в аспекте преступных доходов вообще сконцентрирована вокруг совершения соответствующих сделок. Если владение и пользование доходами и имуществом, полученными преступным путем, наряду с распоряжением ими также относятся к легализации, то, предположительно, регистрационные, налоговые, лицензионные органы, суды, рассматривающие гражданские дела и арбитражные споры, некоторые другие органы, обладающие релевантной информацией, подлежат включению в круг органов, ведущих этот вид контроля.

Становление механизма противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма должно, с одной стороны, исключать "размывание" критериев и превращение этой деятельности во всеобщий контроль за доходами, с другой - привести к появлению не только в законодательстве, но и в юрисдикционной практике действенных средств защиты и восстановления нарушенного права. Речь идет о не существующем пока инструменте судебной защиты от легализации преступных доходов в виде права Росфинмониторинга на самостоятельное предъявление исков в защиту интересов государства и общества независимо от возбуждения уголовных дел по [ст. ст. 174](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279E7WCCDM), [174.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEDW6C7M) УК РФ.

Уголовная ответственность за легализацию преступных доходов, к сожалению, построена на зависимости ее применения от наличия приговора по основному (так называемому предикатному) преступлению. Отсутствие первого не допускает возникновения второго. В литературе обсуждаются многие варианты "оживления" [ст. ст. 174](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279E7WCCDM), [174.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEDW6C7M) УК РФ, в том числе и полный отказ от зависимости от предикатного преступления и вынесения обвинительного приговора.

**Компетенция Росфинмониторинга.** Правовое положение центрального органа по этому виду финансового контроля определяется [Положением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFBD8CFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCCAM) о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. N 307.

Основными функциями Росфинмониторинга являются сбор, обработка и проверка информации об операциях (сделках) с денежными средствами и иным имуществом, координация федеральных правоохранительных и иных органов в сфере противодействия легализации преступных доходов, участие в разработке и осуществлении международных программ в этой области и иные, связанные с этими прерогативы.

Территориальными органами Росфинмониторинга являются межрегиональные управления, которые:

- проводят проверку полученной от центрального аппарата информации;

- осуществляют контрольное сопровождение материалов, переданных в правоохранительные органы;

- проводят контроль за соблюдением финансовыми организациями правил противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

[Положение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFBD8CFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCCAM) о Росфинмониторинге подтверждает его статус как одной из федеральных служб, подотчетной Правительству РФ, главной функцией которой выступает ведение финансового мониторинга - информационной работы как средства противодействия легализации преступных доходов, с тем чтобы в случае выявления признаков такой деятельности и лиц, причастных к ее осуществлению, уголовные дела возбуждались, оперативно-розыскные мероприятия и следствие осуществлялись бы правоохранительными органами и в пределах их компетенции. Важное место в деятельности Росфинмониторинга занимает также нормотворческая, аналитическая и методическая работа по предметам его ведения.

Отметим, что накопленный за несколько лет опыт противодействия легализации преступных доходов (имущества) посредством специализированной федеральной службы с достаточной настоятельностью требует не столько организационной реформы этой деятельности, хотя здесь имеются некоторые пробелы, сколько изменения самой концепции противодействия - уточнения цели, расширения юридического инструментария, совершенствования законодательства и практики его применения.

Становится все более ясно, что в стране должна существовать четкая система борьбы с "грязными" деньгами и противодействие их легализации только уголовно-правовыми средствами есть попытка решения части проблем без внимания к сущности этого уродливого экономически и недопустимого юридически явления, ставшего следствием трансформации экономической модели в стране. Одновременно все большую актуальность приобретает задача улучшения обмена информацией между органами Росфинмониторинга и правоохранительными органами, Счетной палатой РФ, другими органами финансового контроля в целях совместного отслеживания всех преступных финансовых операций и иных злоупотреблений в области оборота денежных средств.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел II. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Глава VI. БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие государственного бюджета.

Роль государственного бюджета в осуществлении

социально-экономических задач государства

"Бюджет" - слово английского происхождения, которое означает "мешок". Перед окончанием заседания палаты общин в Англии в XVI - XVII вв. канцлер казначейства открывал портфель с законопроектом об утверждении (или об отказе в утверждении) субсидии королю. Данная процедура называлась "открытие бюджета".

С конца XVII в. бюджетом стал называться и тот документ, который заключал в себе утверждаемый парламентом план доходов и расходов государства. Историческое развитие бюджета есть постепенный переход от простого счетоводства к составлению сначала в виде частных росписей, потом в виде более общих смет государственных доходов и расходов, пока, наконец, не появляется общая смета в виде бюджета в настоящем смысле <1>.

--------------------------------

<1> См.: Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. М., 2000. С. 171.

Государственный бюджет существует практически с момента возникновения института государства. Еще Ф. Кокошкин писал о том, что бюджет (роспись государственных доходов и расходов) есть план государственного хозяйства, устанавливаемый вперед на определенный период времени (большей частью на один год) и обязательный для правительства.

В свое время известный немецкий государствовед Г. Еллинек говорил, что "под бюджетом понимается хозяйственный план какого-либо сообщества на определенный период времени, финансовый или бюджетный период" <1>.

--------------------------------

<1> Еллинек Г. Бюджетное право / Пер. с нем. Ростов н/Д., 1905.

В современной теории финансового права бюджет рассматривается в трех аспектах: экономическом, материальном и юридическом.

Как **экономическая категория** бюджет представляет собой совокупность экономических отношений, складывающихся в связи с образованием, распределением и последующим использованием централизованных денежных фондов, предназначенных для осуществления функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Бюджет в **материальном смысле** можно рассматривать как централизованный фонд финансовых ресурсов, создаваемый для покрытия государственных расходов. В отличие от целевого характера государственных внебюджетных фондов бюджет является универсальным денежным фондом, который аккумулирует налоговые и неналоговые доходы и из которого в соответствии с бюджетной классификацией финансируются определенные расходы государства.

В **юридическом аспекте** бюджет следует рассматривать как правовой акт. Бюджет представляет собой основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государства или муниципального образования, утверждаемый соответствующим органом государственной власти или местного самоуправления. Кроме того, закон о бюджете ежегодно закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных правоотношений.

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации содержится характеристика бюджета с **позиции права собственности.** В соответствии со [ст. 214](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEF617AWECFM) ГК РФ средства государственного бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют, соответственно, государственную казну Российской Федерации или ее субъекта.

В действующей редакции БК РФ [(ст. 6)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EFW6C8M) **"бюджет"** определен как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

В [ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EFW6C9M) БК РФ также содержится определение **консолидированного бюджета** - это свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

**Правовая форма бюджета** раскрывается в [ст. 11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13ECW6C8M) БК РФ, согласно которой федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Государственный бюджет - центральное звено финансовой системы государства. Через бюджет государство организует перераспределение финансовых потоков между различными сферами общественной жизни. В государственных и муниципальных финансах бюджет является неотъемлемой частью, важнейшей финансовой категорией.

Роль государственного бюджета в осуществлении социально-экономических задач государства проявляется прежде всего в тех функциях, которые он призван выполнять.

Бюджет представляет собой важнейший инструмент достижения приоритетов финансовой политики государства посредством аккумулирования и последующего распределения средств, поддержания стабильной макроэкономической ситуации и как экономическая категория выполняет следующие функции:

1) распределительную;

2) контрольную;

3) стабилизирующую;

4) стимулирующую;

5) социальную.

**Распределительная функция** бюджета осуществляется посредством аккумулирования доходов и их последующего использования в объемах и направлениях, утверждаемых на очередной финансовый год. Содержание распределительной функции определяется процессом распределения стоимости валового внутреннего продукта и национального дохода между различными сферами, регионами, социальными группами населения.

**Контрольная функция** бюджета заключается в том, что в процессе формирования, распределения и использования фонда создается объективная основа для осуществления государственного финансового контроля. Сбалансированность и дефицит бюджета позволяют выявить динамику экономических процессов и обусловливают возможность предпринять регулирующие меры.

Особенно выделим **стабилизирующую функцию,** присущую в большей степени федеральному бюджету. Составляя значительную часть государственных финансов, федеральный бюджет должен выступать гарантом стабильности экономической ситуации, эффективным финансовым инструментом региональной политики.

**Стимулирующая функция** бюджета наиболее слабо развита в российской практике бюджетного процесса. Из федерального бюджета выделяются средства, которые представляют собой финансовую помощь региональным бюджетам, которые испытывают дефицит, а не материальные стимулы к развитию.

Происходит своего рода "латание бюджетных дыр", в результате финансовые ресурсы расходуются лишь на текущие нужды и не происходит наращивания собственной доходной базы регионов, укрепления их налоговой базы, что в среднесрочной перспективе приведет к увеличению налоговых поступлений и пополнению федерального бюджета.

Бюджет в юридическом аспекте (как правовая категория) также выполняет ряд функций:

- создание правовой базы для финансовой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- закрепление юридических прав и обязанностей участников бюджетных правоотношений.

При этом вне зависимости от общественно-экономической формации главная функция бюджета - удовлетворять потребности государственных и общественных институтов в денежных средствах. Кроме того, государственный бюджет необходим для успешного функционирования всей социальной сферы.

Бюджет представляет собой элемент усиления роли государства в экономике. Именно бюджет должен и может обеспечить увеличение объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации его функций, в том числе социально-экономических задач, которые в совокупности должны быть направлены на устойчивое развитие экономики. Таким образом, бюджет является своего рода инструментом стимулирования экономики.

Роль бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации определяется тем, что они выступают центральными звеньями финансовой системы государства. Через бюджет государство организует перераспределение финансовых потоков между сферами общественной жизни. Бюджет представляет собой важнейший инструмент достижения приоритетов финансовой политики государства посредством аккумулирования и последующего распределения средств, поддержания стабильной макроэкономической ситуации (как на федеральном, так и на региональном и местных уровнях власти).

Именно бюджет должен и может обеспечить увеличение объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации его функций, в том числе социально-экономических задач, которые в совокупности должны быть направлены на устойчивое развитие экономики страны в целом, ее отдельных регионов и территорий муниципальных образований. В научной литературе отмечается, что каждый бюджет тесно взаимосвязан со всеми звеньями финансовой системы Российской Федерации и именно через него осуществляется финансовая политика государства.

Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFED7C4AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEFWCC3M) от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ "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" <1> [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ был дополнен тремя статьями, регламентирующими понятия "федеральный бюджет", "бюджеты субъектов Российской Федерации" и "местные бюджеты". Данная поправка была внесена в целях усиления самостоятельности региональных и местных бюджетов, выделения гарантийной, стабилизирующей роли федерального бюджета.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2007. N 18. Ст. 2117.

В [ст. 13](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EDW6C2M) БК РФ говорится, что федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации и что использование федеральными органами государственной власти иных форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, не допускается.

М.В. Карасева и Ю.А. Крохина, характеризуя федеральный бюджет, пишут: "Роль федерального бюджета заключается 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 всей территории 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 Российской Федерации с целью выравнивания условий их социально-экономического развития" <1>.

--------------------------------

<1> Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право. С. 102.

Кроме того, федеральный бюджет необходим для успешного функционирования всей социальной сферы. В связи с этим следует также отдельно выделить **пятую функцию бюджета - социальную.**

Согласно [ст. 14](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EDW6C7M) "Бюджет субъекта Российской Федерации и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда" БК РФ каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда, средства которых предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации. [Статья 15](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EAW6C2M) БК РФ регламентирует понятие "местный бюджет", применяя ту же конструкцию.

Главное назначение бюджета - удовлетворять потребности государства и его граждан в финансовых ресурсах, их своевременном получении и перечислении. Бюджет посредством налоговой политики и политики осуществления государственных расходных обязательств является инструментом стимулирования роста и регулирования структуры экономии в соответствии со стратегическими долгосрочными национальными приоритетами.

§ 2. Понятие бюджетного права:

предмет, место в системе финансового права

**Бюджетное право** представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регламентирующих бюджетное устройство государства и бюджетную систему, регулирующих общественные отношения по образованию (аккумулированию), распределению, использованию фондов денежных средств (бюджетов разного уровня).

**Предмет бюджетного права** составляют определенные группы общественных отношений, возникающие при аккумулировании, распределении и последующем использовании централизованных денежных фондов государства.

Представители саратовской школы финансового права полагают, что бюджетное право отличается от других институтов финансового права своим предметом, т.е. содержанием отношений, которые оно регулирует. Специфика состоит в том, что бюджетное право регулирует отношения Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и соответствующих органов представительной и исполнительной власти; эти отношения возникают в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства и муниципальных образований, имеющих общее значение для соответствующей территории.

Бюджетное право можно рассматривать как одну из основных подотраслей финансового права, состоящую из правовых норм, регулирующих общественные отношения в различных сферах, а именно:

- отношения, возникающие между субъектами в процессе формирования доходных источников и осуществления расходных полномочий бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- отношения, возникающие между субъектами в рамках регламентированных законом стадий бюджетного процесса и при регламентации правового статуса участников бюджетного процесса;

- отношения, возникающие при осуществлении государственных и муниципальных заимствований, регулировании государственного и муниципального долга;

- отношения в сфере привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Применительно к бюджетному законодательству все нормы бюджетного права можно рассматривать как систему общих и особенных норм, материальных и процессуальных норм. Нормы, относящиеся к общей части бюджетного права, определяют устройство бюджетной системы, ее организационные и функциональные принципы, права и обязанности субъектов бюджетных правоотношений.

Нормы общей части конкретизируются в нормах особенной части, которые детально регламентируют бюджетный процесс. Исходным элементом системы бюджетного законодательства является норма бюджетного права, представляющая собой общеобязательное правило поведения в процессе образования, распределения и использования денежных фондов.

Нормы, регулирующие отношения в бюджетной сфере, относятся к сфере публичного права. В связи с этим для их применения наиболее характерен императивный метод - метод властных предписаний.

**В бюджетном праве России правомерно выделять четыре основных блока правовых норм:**

1) нормы, закрепляющие и регламентирующие бюджетное устройство Российской Федерации;

2) нормы, закрепляющие и регламентирующие структуру и состав доходной и расходной частей бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

3) нормы, закрепляющие и регламентирующие компетенцию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере бюджетных отношений;

4) нормы, закрепляющие и регламентирующие стадии бюджетного процесса в Российской Федерации.

Под **субъектами бюджетного права** понимаются лица, принимающие участие в финансовой, бюджетной деятельности государства в самом широком смысле данного слова, а именно:

- субъекты, участвующие в распределении доходов и расходов между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- субъекты, являющиеся участниками бюджетного процесса;

- субъекты, получающие из бюджетов различных уровней финансовые ресурсы в различных установленных законом формах;

- субъекты, несущие ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.

Общественные отношения, складывающиеся в сфере финансовой деятельности государства и урегулированные нормами бюджетного права, становятся **бюджетными правоотношениями,** т.е. отношениями, участники которых выступают носителями юридически закрепленных прав и обязанностей по образованию (аккумулированию), распределению и последующему использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств (как государственных, так и муниципальных).

Бюджетные правоотношения возникают на основе нормативных правовых актов в процессе планового образования, распределения и использования государственных и муниципальных финансов, т.е. в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Бюджетные правоотношения являются разновидностью имущественных отношений. Отличительной особенностью бюджетных правоотношений является то, что, во-первых, это денежное отношение; во-вторых, одной из сторон всегда выступает государство или его уполномоченный орган, орган местного самоуправления; в-третьих, для бюджетных правоотношений характерно наличие финансового плана, т.е. бюджета, поскольку данные правоотношения складываются по поводу образования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства и муниципального образования.

В [ст. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCCBM) БК РФ определяется круг правоотношений, подпадающих под регулирование Кодекса. Это отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Сущность бюджетных правоотношений обусловлена не только приоритетной по отношению к ней категорией "финансы", но и сущностью современного Российского государства, его функциями и задачами, закрепленными в [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ и других базовых законодательных актах.

Бюджетные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии четко определенных в правовых нормах условий или юридических фактов. Они возникают в связи с образованием (аккумулированием), распределением и использованием финансовых ресурсов бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, в том числе средств бюджетов государственных внебюджетных фондов.

§ 3. Источники бюджетного права

Источниками бюджетного права являются международные договоры, [Конституция](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, регулирующие бюджетные отношения, акты Конституционного Суда РФ.

На уровне субъектов Российской Федерации принимаются законы о соответствующих бюджетах, а также иные нормативные правовые акты органов государственной власти, затрагивающие бюджетную сферу. Органы местного самоуправления принимают акты о местных бюджетах, документы, регламентирующие бюджетные отношения на муниципальном уровне.

Необходимо иметь в виду, что не все источники бюджетного права составляют бюджетное законодательство Российской Федерации. Иерархия нормативных правовых актов, составляющих бюджетное законодательство Российской Федерации, устанавливается [ст. ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EEW6C3M) и [3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EEW6C6M) БК РФ.

Так, согласно [ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EEW6C4M) БК РФ **бюджетное законодательство Российской Федерации состоит** из [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих правоотношения, указанные в [ст. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCCBM) БК РФ.

При этом устанавливается, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, предусмотренные [ч. 1 ст. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCCAM) БК РФ, не могут противоречить настоящему Кодексу.

Важнейшим источником бюджетного права выступает [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. Данный акт служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, правовые основы функционирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, правовые основы бюджетного процесса, основания и виды ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.

Бюджетная система Российской Федерации до 1998 г. функционировала в условиях отсутствия систематизированного бюджетного поля. Принятый 31 июля 1998 г. [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ стал одним из основополагающих документов, регламентирующих бюджетную систему государства.

К источникам бюджетного права относятся Федеральные законы: от 19 декабря 2006 г. [N 238-ФЗ](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E82338F8DAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О федеральном бюджете на 2007 год", от 24 июля 2007 г. [N 198-ФЗ](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7213FF9DDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" <1>, от 24 ноября 2008 г. [N 204-ФЗ](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6243FFDDCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов" <2>, от 26 апреля 2007 г. [N 63-ФЗ](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFED7C4AFC73794DDEBDFWFCCM) "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" <3> и др.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 3995; приложение к N 31 (ч. ч. I, II).

<2> СЗ РФ. 2008. N 48. Ст. 5499; приложение к N 48 (ч. ч. I, II, III).

<3> СЗ РФ. 2007. N 18. Ст. 2117.

При этом следует отметить, что правовое оформление бюджет получает именно посредством ежегодной процедуры принятия закона о бюджете, регулирующего финансовую сферу государства, территориальных образований, публичных институтов.

К Указам Президента РФ в качестве одного из источников бюджетного права можно отнести следующие: от 28 июня 2007 г. [N 825](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203BF8DBCCAFC73794DDEBDFWFCCM) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" <1>, от 25 августа 2004 г. [N 1114](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB293BFDDEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О приостановлении действия некоторых указов Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" <2>, от 14 мая 1998 г. [N 554](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE283DFAD6C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации" <3>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2007. N 27. Ст. 3256.

<2> СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3614.

<3> СЗ РФ. 1998. N 20. Ст. 2145.

К числу актов, регулирующих бюджетные отношения, относятся Постановления Правительства РФ, в их числе: от 6 сентября 2007 г. [N 562](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E82032F9DBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "Об утверждении Правил исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих" <1>, от 23 февраля 2007 г. [N 126](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7253DFED9C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год" <2>, от 12 декабря 2007 г. [N 859](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6223EFADFC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "Об утверждении Положения о предоставлении субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов" <3> и др.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2007. N 37. Ст. 4458.

<2> СЗ РФ. 2007. N 10. Ст. 1240.

<3> СЗ РФ. 2007. N 51. Ст. 6371.

Принципиально важное значение имеют Постановления Правительства РФ от 15 августа 2001 г. [N 584](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB263DFADDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года" <1> и от 22 мая 2004 г. N 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" <2>, которым была одобрена [Концепция](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72833FDD9C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECCM) реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2001. N 34. Ст. 3503.

<2> СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2180.

Среди законов субъектов Российской Федерации как одного из видов источников бюджетного права можно выделить Закон Смоленской области от 29 сентября 2005 г. N 87-з "О межбюджетных отношениях в Смоленской области" <1>, Закон Красноярского края от 10 июля 2007 г. N 2-317 "О межбюджетных отношениях в Красноярском крае" <2>, Закон Красноярского края от 8 декабря 2006 г. N 1 "О краевом бюджете на 2007 год" <3> и др.

--------------------------------

<1> Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2005. N 9. Ч. II. С. 12.

<2> Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2007. N 36(188).

<3> Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2006. N 55(148).

К числу источников бюджетного права можно отнести также договоры и соглашения о разграничении полномочий, заключенные Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

[Часть 3 ст. 11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE65W7CBM) Конституции РФ допускает разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как на основе [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ, так и на основе договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Например, можно отметить [Договор](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63BFCD8D4E79ED253DF9DECCAFC73794DDEBDFWFCCM) от 16 июня 1998 г. "О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы" <1>.

--------------------------------

<1> РГ. 1998. 23 июня.

Источниками бюджетного права признаются акты Конституционного Суда РФ. Следует выделить Определения Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2004 г. [N 169-О](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB283FFFDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Пром Лайн" на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 2 статьи 171 Налогового кодекса Российской Федерации" <1>, от 4 ноября 2004 г. [N 324-О](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA203FFDDCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "По ходатайству Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей) об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2004 года N 169-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Пром Лайн" на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 2 статьи 171 Налогового кодекса Российской Федерации" <2>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 48. Ст. 4839.

<2> СЗ РФ. 2004. N 48. Ст. 4839.

Важный источник бюджетного права - международные договоры, ратифицированные в установленном законом порядке. В Конституции РФ [(ч. 4 ст. 15)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE67W7CFM) записано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

К примеру, нормы бюджетного права содержатся в [Договоре](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED2539F4DDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2000. N 7. Ст. 786.

В качестве общепризнанных принципов международного права следует назвать такие постулаты, как "незлоупотребление правом", "из нарушений права право не рождается", "никто не может быть судьей в собственном деле", "договоры должны соблюдаться", "специальный закон имеет преимущества перед общим".

§ 4. Бюджетные права (полномочия)

государственных и муниципальных образований

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253CF8DEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECBM) от 20 августа 2004 г. N 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" <1> заменил используемую ранее в [гл. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB2339F4DAC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607AWEC6M) БК РФ формулировку "компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений" на термин "бюджетные полномочия". Следует отметить, что законодательство советского периода оперировало термином "бюджетные права", например [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79E6223CF78991F09C6AC3WDC4M) СССР от 30 октября 1959 г. "О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик" <2>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3535.

<2> Ведомости ВС СССР. 1959. N 44. Ст. 221.

Н.И. Химичева отмечает, что "термин "бюджетные права" можно толковать как полномочия или компетенцию соответствующих субъектов", и, по ее мнению, бюджетные права Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований - это "принадлежащие им полномочия (компетенция) в лице соответствующих государственных органов власти или местного самоуправления по формированию и реализации собственного бюджета и регулированию бюджетных отношений на своей территории в определенных законодательством пределах" <1>.

--------------------------------

<1> Финансовое право / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 1999. С. 168.

Бюджетные права государственных и муниципальных образований получают свою дальнейшую реализацию и конкретизацию в других нормативных правовых актах: законах о бюджетах на соответствующие финансовые годы, законодательных актах субъектов Российской Федерации, подзаконных актах органов исполнительной власти.

Совокупность бюджетных полномочий и правоотношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований образует **бюджетно-правовой статус** соответственно Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления. Основой и надежной правовой базой для такого статуса выступает [Конституция](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ.

Конституционная модель федеративного государства обусловливает характер и особенности бюджетных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые тесно взаимосвязаны между собой, взаимно обусловлены и переплетены.

Основываясь на терминологии [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EAW6C4M) РФ, представляется более правомерным и обоснованным использовать словосочетание "бюджетные полномочия", которые характеризуются определенными особенностями и различным правовым и экономическим содержанием.

К примеру, новая редакция [ст. 7](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12E9W6C1M) БК РФ регламентирует **бюджетные полномочия Российской Федерации:**

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; составления, внешней проверки и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка; рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; составление отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

- установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и иной бюджетной отчетности;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;

- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;

- определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;

- установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения;

- установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

- установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и др.

Следует отметить, что 26 апреля 2007 г. был принят Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFED7C4AFC73794DDEBDFWFCCM) N 63-ФЗ "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". Указанный [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFED7C4AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEDWCC9M) внес изменения в [ч. 2 ст. 8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EEW6C5M) БК РФ, согласно которой к **бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга - дополнительно отнесены:**

- определение законами указанных субъектов Российской Федерации источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Установленные [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга - к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- установление нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга - в соответствии с настоящим [Кодексом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) и законодательством о налогах и сборах;

- определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определение порядка образования в составе бюджетов субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга - региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;

- определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- определение порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Соответственно, **муниципальные образования вправе** ([ст. 9](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EFW6C2M) БК РФ):

- устанавливать порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- устанавливать и исполнять расходные обязательства муниципального образования и др.

Глава VII. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ

§ 1. Понятие бюджетного устройства и бюджетной системы РФ

Впервые основы бюджетного устройства Российского государства были заложены [Конституцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79ED2939F5D49BF8C566C1D3WECEM) РСФСР 1918 г. <1>. Принцип централизации финансов выразился в установлении единства государственного бюджета и всей финансовой системы страны, включении государственных доходов и расходов в общегосударственный бюджет. Однако предусматривалось разделение государственного и территориальных бюджетов, т.е. разделение государственных и территориальных доходов и расходов.

--------------------------------

<1> СУ РСФСР. 1918. N 51. Ст. 582 (документ утратил силу).

Понятие "бюджетное устройство" (союзный бюджет, бюджеты союзных республик, местные бюджеты), содержащееся в [Основном Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79EE2839F8DCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) (Конституции) СССР 1924 г. <1>, было коренным образом изменено лишь в 1991 г., когда государство перешло к построению рыночной экономики. В тот период далеко не все республики располагали достаточными закрепленными источниками собственных доходов для сбалансированного функционирования бюджетов. В связи с этим бюджетное законодательство было кардинально пересмотрено в целях обеспечения необходимыми финансовыми ресурсами всех расходов бюджетов нижестоящих уровней.

--------------------------------

<1> Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. N 2. Ст. 24 (документ утратил силу).

В [ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62432F9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE61W7CEM) Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. N 1734-1 "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" <1> "бюджетное устройство" рассматривалось как организация бюджетной системы и принципы ее построения. Бюджетный [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ не содержит определения бюджетного устройства. В научной литературе, как правовой, так и экономической, излагаются различные точки зрения на понятие "бюджетное устройство".

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 46. Ст. 1543 (документ утратил силу).

Е.А. Ровинский, А.С. Емельянов утверждают, что бюджетное устройство тождественно понятию бюджетной системы, под которой, в свою очередь, понимается совокупность бюджетов различных видов <1>.

--------------------------------

<1> См.: Ровинский Е.А. Финансовое право. М., 1971. С. 93; Емельянов А.С. Финансовое право. М., 2004. С. 115.

Г.Б. Поляк, и с ним соглашается И.И. Кучеров, определяет бюджетное устройство как организацию государственного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения между ее отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и др. <1>.

--------------------------------

<1> См.: Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка. М., 2000. С. 9; Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М., 2002. С. 26.

Б.М. Сабанти включает в состав бюджетного устройства бюджетную систему (организацию, принципы построения, взаимоотношения ее звеньев), бюджетное право, бюджетный процесс, бюджетное регулирование <1>.

--------------------------------

<1> См.: Сабанти Б.М. Теория финансов: Учеб. пособ. М., 1998. С. 96, 98.

Думается, что включение в бюджетное устройство бюджетного права не совсем верно, поскольку бюджетное право является подотраслью финансового права и регулирует именно отношения, складывающиеся по поводу бюджетного устройства, наряду с другими бюджетными отношениями. Представляется, что данное определение бюджетного устройства охватывает весь предмет бюджетного права, что тоже неверно.

Н.И. Химичева, Е.Ю. Грачева, Ю.А. Крохина определяют бюджетное устройство как организацию бюджетной системы и принципов ее построения <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансовое право / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 1996. С. 153; Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000. С. 44; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учеб. пособ. М., 2000. С. 45; Крохина Ю.А. Финансовое право. М., 2004. С. 211.

В.М. Мандрица отождествляет бюджетное устройство с системой государственных органов, осуществляющих те или иные функции в области бюджета <1>. Представляется, что такая точка зрения является не совсем корректной, поскольку органы, обладающие бюджетной компетенцией, не могут быть отождествлены с государственным устройством, на котором базируется бюджетное устройство России.

--------------------------------

<1> См.: Финансовое право / Под ред. В.М. Мандрицы, И.В. Рукавишниковой. Ростов н/Д., 1999. С. 44 - 45; Мандрица В.М. Финансовое право. Ростов н/Д., 2003. С. 77 - 79.

П.Ф. Ипатов под бюджетным устройством понимает организацию государственного бюджета, включая состав и структуру его внутренних подразделений, функциональное разграничение сфер их использования, соподчиненность, взаимодействие, правовую и процедурную стороны. Параллельно с этим существует еще понятие бюджетной системы, отражающей только часть бюджетного устройства и представляющей собой совокупность его звеньев, находящихся в определенной взаимосвязи <1>.

--------------------------------

<1> См.: Государственный бюджет СССР: Учебник / Под ред. М.К. Шерменева. М., 1978. С. 49.

А.Н. Козырин считает, что понятие "бюджетное устройство" составляют организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь между отдельными звеньями <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Комментарий](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65AADF8D4E79ED253AFED49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7C9M) к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2002.

Л.К. Воронова полагает, что бюджетное устройство - это определяемая правовыми нормами система бюджетов государства, разграничения доходов и расходов между ними, полномочия субъектов государства, органов государственной власти и управления в области бюджета <1>.

--------------------------------

<1> См.: Воронова Л.К., Мартьянов И.В. Советское финансовое право. Киев, 1983. С. 60.

Из вышеизложенного следует, что такой элемент, как бюджетная система, составляет основу бюджетного устройства.

Вторым элементом бюджетного устройства считаются принципы построения бюджетной системы ([ст. 28](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC2M) БК РФ).

Традиционно под бюджетным устройством понимают организацию бюджетной системы государства и принципы ее построения и функционирования.

Категория "бюджетное устройство" содержательно шире, чем термин "бюджетная система". К примеру, разд. I "Бюджетное устройство Российской Федерации" ч. II БК РФ охватывает бюджетную систему Российской Федерации [(гл. 3)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEFWCCCM), бюджетную классификацию Российской Федерации [(гл. 4)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEDWCC2M), принципы бюджетной системы Российской Федерации [(гл. 5)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC3M).

В научной литературе отмечается, что **бюджетное устройство в федеративном государстве** приобретает особую значимость, поскольку является отражением принципа федерализма в государственном устройстве и показывает состав бюджетной системы, основополагающие начала ее построения, правовое положение бюджетов каждого уровня бюджетной системы.

Для **бюджетного устройства унитарных государств** характерно, как правило, наличие двух уровней: центральный бюджет и местные бюджеты.

В [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ также нет понятий "бюджетное устройство субъектов Российской Федерации" и "бюджетное устройство муниципального образования", но они содержатся в законодательстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Так, Законом Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. N 3221/738-IV-ОЗ "О бюджетном процессе в Оренбургской области" <1> бюджетное устройство определяется как организация бюджетной системы и принципы ее построения: единства, полноты, достоверности и самостоятельности всех бюджетов.

--------------------------------

<1> Южный Урал. 2009. 28 нояб.

В Законе Краснодарского края от 4 февраля 2002 г. N 437-КЗ "О бюджетном процессе в Краснодарском крае" <1> бюджетное устройство приравнено к бюджетной системе (ст. 5).

--------------------------------

<1> Кубанские новости. 2008. 17 янв.

Статья 3 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Самаре, утв. Постановлением Самарской городской Думы от 26 июня 2003 г. N 249 <1>, гласит, что бюджетное устройство г. Самары представляет собой систему установленных бюджетным законодательством форм и методов реализации полномочий и обязанностей органов местного самоуправления в рамках бюджетных отношений и взаимодействия органов местного самоуправления с иными участниками данных отношений. Данное определение в законодательстве муниципального образования еще раз подтверждает ранее высказанную мысль о том, что система органов и их бюджетные полномочия не могут отождествляться с бюджетным устройством.

--------------------------------

<1> Самарская газета. 2003. 9 июля.

Бюджетное устройство государства определяется прежде всего его государственным устройством, закрепленным в [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ. Согласно [ст. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE61W7C7M) Конституции РФ Российская Федерация - демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации.

Построение бюджетной системы Российской Федерации в настоящее время базируется на федеративном устройстве, определенном [Конституцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ, а также на сложившейся государственно-управленческой структуре. Бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации являются финансовой основой для эффективного функционирования органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления.

Правовые основы регулирования бюджетной системы Российской Федерации формируются всеми уровнями власти, базируются на [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ и Бюджетном [кодексе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, могут находить свое законодательное закрепление как в форме законов о бюджетах соответствующих уровней, так и в форме иных законов и подзаконных актов, регулирующих бюджетные отношения в пределах закрепленных за различными уровнями власти полномочий.

Структура и состав бюджетной системы обусловлены формой государственного устройства, сложившейся системой взаимоотношений на основе распределения властных полномочий между центром и территориальными образованиями ([ст. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13ECW6C1M) БК РФ).

Федеративные государства характеризуются трехзвенной бюджетной системой:

1) федеральный (государственный) бюджет;

2) бюджеты субъектов Федерации;

3) местные (муниципальные) бюджеты.

Все бюджетные уровни существуют самостоятельно и не входят по доходам и расходам в вышестоящие бюджеты. Федеративным бюджетным системам присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов и принципов.

Например, бюджетная система США состоит из федерального бюджета, бюджетов штатов и бюджетов муниципальных образований. В настоящее время существует 50 штатов и около 83 тыс. муниципальных образований, причем для США характерно наличие муниципальных органов власти с ограниченной (по сравнению с остальными муниципалитетами) сферой ответственности, так называемых школьных округов (school districts) и районов специального обслуживания (special service districts). Первых насчитывается 14561, вторых - 33131 <1>.

--------------------------------

<1> См.: Wilson J.Q., Dililio J.J. American government. Lexington: Hedth and Co., 1995. P. 684.

В [ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12ECW6C0M) БК РФ закреплено определение **бюджетной системы Российской Федерации:** основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная система России, как и любая бюджетная система федеративного государства, является многоуровневой, т.е. состоит из нескольких звеньев или уровней:

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты, в том числе:

а) бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

б) бюджеты городских и сельских поселений ([ст. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13ECW6C1M) БК РФ).

К местным бюджетам относятся и бюджеты закрытых административно-территориальных образований.

В условиях федеративного государства бюджетная система является объединением относительно самостоятельных бюджетов разных уровней. С одной стороны, такая конструкция создает стимулы для развития каждой отдельной территории, а с другой - при наличии центрального звена (федерального бюджета) сохраняется возможность координации развития отдельных субъектов и Федерации в целом.

Несмотря на самостоятельность каждого из бюджетов в Российской Федерации, законодательство подчеркивает единство бюджетной системы. Оно проявляется во взаимодействии бюджетов всех уровней по линии доходов, которое осуществляется путем распределения между бюджетами определенных доходных источников, создания и использования определенных фондов внутри бюджета.

Роль бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации определяется тем, что они выступают центральными звеньями финансовой системы государства. Через бюджет государство организует перераспределение финансовых потоков между сферами общественной жизни. Бюджет представляет собой важнейший инструмент достижения приоритетов финансовой политики государства посредством аккумулирования и последующего распределения средств, поддержания стабильной макроэкономической ситуации (как на федеральном, так и на региональном и местных уровнях власти).

Именно бюджет должен и может обеспечить увеличение объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации его функций, в том числе социально-экономических задач, которые в совокупности должны быть направлены на устойчивое развитие экономики страны в целом, ее отдельных регионов и территорий муниципальных образований. В научной литературе отмечается, что каждый бюджет тесно взаимосвязан со всеми звеньями финансовой системы Российской Федерации и именно через него осуществляется финансовая политика государства.

Следует отметить, что в ходе развития государства менялись состав, структура бюджета и бюджетной системы, принципы их построения, объемы финансовых поступлений.

Так, в [Договоре](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79ED283BF8D49BF8C566C1D3WECEM) об образовании Союза Советских Социалистических Республик от 30 декабря 1922 г. <1> впервые в законодательном порядке закреплялась структура государственного бюджета СССР и перечислялись республики, которые могли рассматриваться в качестве субъектов бюджетных прав и иметь свои самостоятельные бюджеты (УССР, БССР и др.).

--------------------------------

<1> См.: Съезды Советов в документах. 1917 - 1936. М., 1960. Т. III. С. 18 - 22 (документ утратил силу).

21 августа 1923 г. было издано Постановление Совета Народных Комиссаров СССР "О порядке становления и рассмотрения финансовых смет и росписей государственных доходов и расходов на 23/24 бюджетный год" - так называемые Бюджетные правила 1923 г. <1>, в которых прямо указывалось, что в общем балансовом своде должны быть особо выделены балансовые своды бюджетов каждой союзной республики в отдельности.

--------------------------------

<1> См.: Плетнев Б.Д. Заметки по вопросам бюджетного и денежного обращения. Бюджетные правила 21 августа 1923 г. // Право и жизнь. 1923. N 9 - 10.

[Положение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79EE263FF5D7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) ЦИК СССР от 14 февраля 1927 г. "О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик" <1> закрепило за каждой республикой 99% всех поступлений на ее территории от основных прямых налогов (единого сельскохозяйственного, промыслового и подоходного). Установлено общее правило: бюджеты союзных республик должны быть сбалансированы бездефицитно за счет своих доходных источников, и лишь в исключительных случаях предоставляются дотации центра на покрытие республиканского дефицита. Отметим, что положения [Основного Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79EE2839F8DCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) (Конституции) СССР 1924 г. получили свое детальное выражение именно в вышеуказанных актах.

--------------------------------

<1> Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1927. 27 февр.

[Основной Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79EE2839F8DCC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607CWECBM) (Конституция) СССР 1924 г. утвердил централизованный подход к проведению финансовой политики. В компетенцию верховных органов Союза ССР входило:

- формирование основ народного хозяйства;

- утверждение единого государственного бюджета;

- установление общесоюзных налогов и доходов;

- разрешение дополнительных налогов на образование бюджетов союзных республик;

- установление единых денежной и кредитной систем.

По сути, [Основной Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79EE2839F8DCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) (Конституция) СССР ограничивался лишь общим указанием о том, что единый государственный бюджет СССР, в который входили бюджеты союзных республик, утверждается верховными органами власти СССР.

С 1938 г. все бюджеты, в том числе и местные, включались в единый государственный бюджет СССР. В государственном бюджете СССР предусматривался точный размер доходов и расходов для государственных бюджетов союзных республик, а в государственных бюджетах союзных республик - размер местных бюджетов.

Конституция (Основной Закон) РСФСР 1978 г. <1> уже содержала гл. 20 "Государственный бюджет Российской Федерации", определяющую, в частности, что в государственную бюджетную систему Российской Федерации как самостоятельные части включаются республиканский бюджет Российской Федерации, республиканские бюджеты республик в составе Российской Федерации, краевые бюджеты краев, областные бюджеты областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов, местные бюджеты [(ст. 158)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79EE2738F5D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AE868W7CFM).

--------------------------------

<1> Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407 (документ утратил силу).

С начала 90-х гг. XX в. в бюджетной системе государства начался процесс децентрализации. Так, 31 октября 1990 г. был принят [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE263BF9D6C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РСФСР N 293-1 "Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР" <1>, согласно которому расположенные на территории РСФСР объекты государственной собственности, золотой запас и валютный фонд были отнесены к собственности РСФСР.

--------------------------------

<1> Ведомости ВС РСФСР. 1990. N 22. Ст. 260.

10 октября 1991 г. был принят [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62432F9D49BF8C566C1D3WECEM) РСФСР N 1734-1 "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" <1>. С одной стороны, республиканский бюджет РСФСР, республиканские бюджеты республик в составе РСФСР, бюджеты краев и областей, бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, бюджет автономной области, бюджеты автономных округов и другие бюджеты рассматривались как самостоятельные части бюджетной системы, с другой - предусматривалось ежегодное составление консолидированных бюджетов всех уровней, т.е. предполагалось частичное сохранение старого порядка бюджетного процесса. Кроме того, предусматривалось обеспечение самостоятельности бюджетов на основе собственных, закрепленных источников доходов и предоставление права определять направления их использования.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 46. Ст. 1543 (документ утратил силу).

27 декабря 1991 г. был принят [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB2339F4D9C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ N 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" <1>. В данном нормативном правовом акте налоги и сборы были разделены на три группы: федеральные, региональные и местные.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 11. Ст. 527 (документ утратил силу).

Следует выделить [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E82438F78991F09C6AC3WDC4M) РФ от 15 июля 1992 г. N 3303-1 "О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу" <1>, в положениях которого впервые была предпринята попытка упорядочить вопросы оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 34. Ст. 1972 (документ утратил силу).

Предоставление региональным и местным органам власти [Указом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE243EFFDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президента РФ от 22 декабря 1993 г. N 2270 "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней" <1> прав на введение дополнительных налогов и сборов негативным образом отразилось на развитии бюджетных отношений в государстве.

--------------------------------

<1> РГ. 1993. 29 дек. (документ утратил силу).

В конце 1993 г. у исполнительной власти, в соответствии с [Указом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE263AF8D8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президента РФ от 22 декабря 1993 г. N 2268 "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году" <1>, появилась возможность вносить коррективы в межбюджетные отношения без согласования с представительной властью.

--------------------------------

<1> РГ. 1994. 6 янв.

В процессе подготовки новой [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ признавалась необходимость разработки и включения в ее состав содержательных предписаний о принципах межбюджетных отношений. В составе парламентского проекта новой Конституции были вошедшие в Конституцию РФ 1993 г. положения, относящие к ведению Российской Федерации: федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

В парламентском проекте Конституции РФ, кроме того, была гл. XXI "Финансы и бюджет" (ст. ст. 120 - 124), предусматривающая: состав бюджетной системы Российской Федерации и финансовую автономию республик, краев, областей; принятие федерального бюджета ежегодно парламентом по представлению Президента РФ; постатейное обсуждение и принятие парламентом бюджета после получения заключений бюджетных комиссий палат парламента и государственной Счетной палаты Российской Федерации; порядок рассмотрения и принятия федерального бюджета парламентом в случае недостижения согласия между палатами; начало и конец финансового года; парламенту предоставлялось право учреждать федеральным законом целевые финансовые фонды и определять источники их финансирования.

Бюджетная система Российской Федерации до 1998 г. функционировала в условиях отсутствия систематизированного бюджетного поля. Принятый 31 июля 1998 г. [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ стал одним из основополагающих документов, регламентирующих бюджетное устройство государства. Отметим, что изначально при обсуждении концепции проекта БК РФ существовало несколько подходов к его построению.

**Первый вариант** предполагал построение [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ в форме кодифицированного документа на основе уже действующих федеральных законов, регулирующих определенные бюджетные правоотношения.

**Второй вариант** определял его построение в виде общей части, отражающей общие принципы бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации и последующую разработку федеральных законов, регулирующих отдельные бюджетные правоотношения.

**Третий вариант** предусматривал создание единого законодательного акта, регулирующего общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетной системы страны, порядок регулирования межбюджетных отношений, основания и виды ответственности за нарушения бюджетного законодательства России.

Важным этапом развития бюджетной системы в России можно считать принятие [Концепции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA293FF9D6C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC6M) повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 гг. (одобрена распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. N 467-р) <1>. Документ, в частности, указывает, что субъекты Российской Федерации должны стремиться к увеличению собственных доходов и переходу из категории субъектов Российской Федерации с низким уровнем бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2006. N 15. Ст. 1640.

Ежегодно Президент РФ подписывает бюджетные послания. В частности, в Бюджетном [послании](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E82732FFD9C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE6079WECDM) Президента РФ Федеральному Собранию от 23 июня 2008 г. <1> отмечается необходимость усиления роли бюджета в стимулировании роста экономии и повышении уровня жизни населения на долгосрочную перспективу.

--------------------------------

<1> Вестник государственного социального страхования. Социальный мир. 2008. N 9.

В настоящее время также разрабатывается ряд ключевых документов, призванных определить направления развития бюджетного федерализма на ближайшие годы. Это проект Основных направлений бюджетной политики на 2009 - 2011 гг., в которых подчеркивается необходимость усиления роли бюджета в стимулировании долгосрочного роста экономики и повышении уровня жизни населения, и проект Бюджетной стратегии до 2023 г. В указанных документах наряду с [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ будут реализованы основные принципы функционирования бюджетной системы России.

§ 2. Принципы бюджетной системы Российской Федерации

Принципы бюджетной системы Российской Федерации являются основными, исходными положениями, правилами деятельности для всего бюджетного устройства России как федеративного государства. Принципы - это основополагающие идеи, на которых базируется устройство всей бюджетной системы. Перечень принципов бюджетной системы определен [ст. 28](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC2M) БК РФ. Раскроем их основное содержание.

**Принцип единства бюджетной системы** означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений ([ст. 29](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEDW6C3M) БК РФ).

**Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации** означает закрепление, в соответствии с законодательством Российской Федерации, доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, 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.

Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические лица и физических лиц не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий ([ст. 30](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF66W7CDM) БК РФ).

**Принцип самостоятельности бюджетов** означает:

1) право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

2) право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

3) право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать, в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

4) право органов государственной власти и органов местного самоуправления, в соответствии с [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) 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 Российской Федерации);

5) недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

6) недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов, и др. ([ст. 31](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF66W7CAM) БК РФ).

**Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов** означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах ([ст. 32](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF67W7C7M) БК РФ).

**Принцип сбалансированности бюджета** 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. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета ([ст. 33](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE6WCCCM) БК РФ).

**Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств** 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 ([ст. 34](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E661W7C6M) БК РФ).

**Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов** 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:

1) субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

2) средств целевых иностранных кредитов (заимствований);

3) добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;

4) расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;

5) расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;

6) отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года ([ст. 35](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF68W7CDM) БК РФ).

**Принцип прозрачности (открытости)** означает:

1) 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;

2) обязательную открытость для общества и СМИ 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);

3) 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).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета ([ст. 36](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF69W7CFM) БК РФ).

**Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований** означает, что определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов совершаются в соответствии с едиными принципами и требованиями, определяемыми [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, являются недействительными.

\*\*\*

Следует отдельно выделить несколько новых принципов бюджетной системы.

**Принцип подведомственности расходов бюджетов** 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.

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 в соответствии со [ст. 158](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED62W7CFM) БК РФ.

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 ([ст. 38.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF69W7C7M) БК РФ).

**Принцип единства кассы** означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, на единые бюджетные счета.

**Принцип достоверности бюджета** означает, что должна быть обеспечена надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

**Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств** означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

§ 3. Правовое закрепление доходов бюджета

между звеньями бюджетной системы

Прежние принципы построения бюджетной системы, о которых говорилось в предыдущем параграфе, не позволяли в полной мере четко разграничивать источники доходных поступлений по звеньям бюджетной системы.

Конституция (Основной Закон) РСФСР 1937 г. <1> включала положение [(ст. 106)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79EC2239F4D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AED60W7C9M), согласно которому в бюджеты автономных республик и в местные краевые, областные бюджеты, а также в бюджеты автономных областей, национальных и административных округов, районных, городских и сельских советов включаются доходы от местного хозяйства, отчисления от поступающих на их территории государственных доходов, а также поступления от местных налогов и сборов в размерах, устанавливаемых законодательством СССР и РСФСР.

--------------------------------

<1> СПС "КонсультантПлюс".

[Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79E6223CF78991F09C6AC3WDC4M) СССР от 30 октября 1959 г. "О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик" <1> более подробно регламентировал права Союза ССР в области доходов государственного бюджета. [Статьей 12](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79E6223CF78991F09C6AC3D4E188BB6CE427FE211AEAW6C3M) устанавливалось, что платежи социалистических предприятий и организаций, поступающие в бюджет, устанавливаются законами СССР и издаваемыми в соответствии с ними постановлениями Совета Министров СССР.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС СССР. 1959. N 44. Ст. 221 (документ утратил силу).

В союзный бюджет включались следующие виды доходов: налог с оборота, за исключением части, передаваемой в бюджеты республик; плата за производственные фонды, рентные платежи; подоходный налог с населения, за исключением части, передаваемой в бюджеты республик; поступления по 3%-ному займу, за исключением части, передаваемой в бюджеты республик; таможенные и другие доходы, предусмотренные законодательством СССР.

Структура и состав доходов бюджетов обусловлены формой государственного устройства, сложившейся системой взаимоотношений на основе распределения властных полномочий между центром и территориальными образованиями.

Понятие **"доход"** чрезвычайно распространенное, широко применяемое, емкое и в то же время крайне многозначное.

Данный термин применяется к государству в целом (национальный доход, государственный доход), к субъектам государства (региональный доход), к местному самоуправлению (доход местных бюджетов), к предприятиям, организациям (валовой доход, частный доход), к отдельным лицам (личный доход).

Доходы государства напрямую зависят от эффективного функционирования его экономики и имеют определенные особенности как по объему финансовых средств, так и по источникам их поступления в различных регионах и муниципалитетах.

Можно также сказать, что доходы бюджета по своему содержанию выражают экономические, имущественные отношения, возникающие в процессе формирования централизованных и децентрализованных денежных средств. Формой указанных отношений выступают различные виды платежей предприятий, организаций и граждан в бюджеты соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации и государственные внебюджетные фонды.

Понятие "бюджетные доходы" более узкое по сравнению с понятием "государственные доходы", поскольку последние включают в себя также доходы различных внебюджетных фондов, доходы государственных унитарных предприятий и др.

Доходы представляют собой поступающие в собственность государства и муниципальных образований финансовые (денежные) средства, необходимые для эффективного и бесперебойного осуществления соответствующими органами власти и управления возложенных на них публичных, социальных, экономических и иных функций и расходных обязательств.

Состав (структура) доходов бюджетов органически связан с объемами общественного продукта и национального дохода и определяется финансовой политикой государства, которая вследствие ряда поправок в действующее законодательство стала носить более плановый характер, ориентироваться на конечный результат и грамотное бюджетное планирование и администрирование.

К примеру, О.Н. Горбунова под государственными доходами понимает часть национального дохода, образуемую в процессе его распределения и перераспределения в собственность и распоряжение государства в целях создания финансовой основы, необходимой для финансирования деятельности государства <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. С. 273.

[Статья 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12ECW6C1M) БК РФ под **доходами бюджета** понимает поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Будет обоснованным выделить ряд теоретических классификаций категории "доходы бюджетов".

- По методам взимания:

- налоговые;

- неналоговые.

- В зависимости от государственного устройства различают доходы:

- государственного бюджета;

- региональные бюджетные доходы;

- доходы местных бюджетов.

- В зависимости от уровня бюджетной системы страны, за которым закрепляются доходы:

- собственные;

- регулирующие.

Следует особо отметить, что до принятия Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253CF8DEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE617AWECBM) от 20 августа 2004 г. N 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" БК РФ содержал [ст. 48](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB2339F4DAC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE6278WECFM) "Регулирующие доходы бюджетов", под которыми понимались "федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов".

При этом нормативы таких отчислений определялись либо [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ; либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы, который передает регулирующие доходы; либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

По действующей редакции [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ все доходы бюджетов определяются как "собственные" и все нормативы отчислений в бюджеты различных уровней закрепляются на постоянной основе нормами БК РФ. [Статья 47](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE8W6C4M) БК РФ к **собственным доходам бюджетов** относит:

а) налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;

б) неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

в) доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

- По источникам образования:

- доходы, поступающие от юридических лиц;

- доходы, зачисляемые в бюджет посредством платежей физических лиц.

- По конкретным объектам налогообложения:

- с имущества;

- с дохода.

- По конкретным видам прямых или косвенных налогов.

В [ст. 39](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEC60W7CAM) БК РФ также определено, что доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

В соответствии со [ст. 40](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE63W7C9M) БК РФ **доходы от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов,** страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, **зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения** этими органами, в соответствии с нормативами, установленными [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями БК РФ, **между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов** в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Классификация доходов бюджетов регламентируется [ст. 41](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEC61W7CDM) БК РФ, которая закрепляет следующие **виды доходов бюджетов:**

1) налоговые доходы;

2) неналоговые доходы;

3) безвозмездные поступления.

К **налоговым доходам бюджетов** относятся доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

К **неналоговым доходам бюджетов относятся:**

а) 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;

б) 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;

в) доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

г) 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 Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

д) средства самообложения граждан;

е) иные неналоговые доходы.

К **безвозмездным поступлениям** относятся:

а) дотации и субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

б) субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

в) иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

г) безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Как было отмечено ранее, к неналоговым доходам бюджетов относятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности. [Статья 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEC62W7C6M) БК РФ определяет, что к указанным доходам относятся:

а) доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

б) средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в ЦБ РФ и в кредитных организациях;

в) средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных), в залог, в доверительное управление;

г) плата за пользование бюджетными кредитами;

д) доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям и др.

В [ст. ст. 50](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE9W6C2M), [51](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CECWCCAM) БК РФ содержится характеристика **налоговых** и **неналоговых доходов,** закрепляются при этом на постоянной основе нормативы отчислений от конкретных видов налогов и сборов.

В **федеральный бюджет, к примеру, зачисляются налоговые доходы** от следующих федеральных налогов и сборов (налоговые доходы федерального бюджета):

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, - по нормативу 100%;

- налога на добавленную стоимость - по нормативу 100%;

- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья - по нормативу 50%;

- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) - по нормативу 20%;

- водного налога - по нормативу 100%.

К категории **"неналоговые доходы федерального бюджета"** [ст. 51](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEC66W7CAM) БК РФ относит:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации (за исключением имущества федеральных автономных учреждений, имущества, переданного в доверительное управление юридическим лицам, созданным в организационно-правовой форме государственной компании; имущества государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, а также случаев, предусмотренных [абз. 13](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE61W7CDM), [14 ч. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE61W7CCM) и [абз. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE61W7CBM), [6 ч. 2 ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE61W7CAM) БК РФ), доходы от платных услуг, оказываемых федеральными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, - по нормативу 100%;

- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной собственности Российской Федерации, за исключением имущества федеральных автономных учреждений, имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, а также случаев, предусмотренных [ч. ч. 8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE61W7C9M) - [10 ст. 62](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE62W7CBM) БК РФ, - по нормативу 100%;

- часть прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - в размерах, устанавливаемых Правительством РФ;

- таможенные пошлины и таможенные сборы - по нормативу 100%;

- плату за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, - по нормативу 100% и др.

В **бюджеты субъектов Российской Федерации,** согласно [ст. 56](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EFW6C3M) БК РФ, подлежат зачислению, к примеру, налоговые доходы от следующих региональных налогов (налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации):

- налога на имущество организаций - по нормативу 100%;

- налога на игорный бизнес - по нормативу 100%;

- транспортного налога - по нормативу 100%;

- налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 90% и др.

К **неналоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации** по новой редакции [ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EAW6C4M) БК РФ, в частности, относятся:

- доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 20%;

- плата за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100%;

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, - по нормативу 100%;

- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, - по нормативу 100%;

- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации, и др.

При этом согласно [ч. 2 ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEC69W7C9M) БК РФ в **бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга** - подлежат зачислению:

- плата за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 80%;

- доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков - по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

- доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, - по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

- доходы от продажи земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации; передачи в аренду таких земельных участков; продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков - по нормативу 100%, если законодательством субъекта Российской Федерации не установлено иное;

- доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;

- плата за снятие запрета на реконструкцию, строительство зданий, строений, сооружений на земельном участке - по нормативу 100%.

Необходимо подчеркнуть, что [ст. 58](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA233FF8D6C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE6379WECEM) БК РФ предусматривает передачу собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам других уровней: собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе полностью или частично - в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации на срок не менее трех лет.

Срок действия нормативов может быть сокращен только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

За местными бюджетами [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ также закреплен определенный перечень налоговых и неналоговых доходов. К примеру, [ст. 61](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FE6W6C6M) БК РФ устанавливает, что **в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов,** устанавливаемых представительными органами поселений в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- земельного налога - по нормативу 100%;

- налога на имущество физических лиц - по нормативу 100%.

При этом **в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:**

- налога на доходы физических лиц - по нормативу 10%;

- единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 30%;

- государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления поселения, уполномоченными, в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, на совершение нотариальных действий, за выдачу органами местного самоуправления поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, - по нормативу 100%.

[Статья 61.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED61W7CEM) БК РФ регламентирует **налоговые доходы** муниципальных районов. К примеру, в **бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:**

- налога на доходы физических лиц - по нормативу 20%;

- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 90%;

- единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 30%;

- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) - по нормативу 100% по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судами (за исключением Верховного Суда РФ), и др.

**Неналоговые доходы местных бюджетов** ([ст. 62](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED62W7CDM) БК РФ) формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, - по нормативу 100%;

- доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, - по нормативу 100%;

- доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями;

- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

При этом установлено, что в бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40%, а в бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, - по нормативу 100%.

§ 4. Правовое закрепление расходов бюджетов

между звеньями бюджетной системы

Бюджетные расходы обусловлены самим фактом существования государства, его аппарата, необходимостью осуществления различных социально значимых функций.

Под **расходами бюджетов** понимается сложная система распределения и перераспределения денежных средств и финансовых потоков, направляемых на экономическое обеспечение деятельности государства и муниципальных образований, исходя из необходимости ориентирования на конечный результат.

Правомерным также будет предложить другое определение. Расходы бюджета представляют собой процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами о бюджетах на определенный плановый период.

Расходы бюджетов помимо своего денежного характера представляют собой набор способов и приемов, различных методик, посредством которых финансовые ресурсы из бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации поступают получателям и распорядителям бюджетных средств.

**Регулирующее** значение расходов с середины XIX в. изучается представителями экономической науки. Так, с точки зрения кейнсианства недостаточность валовых расходов приводит к увеличению безработицы, а их избыточность порождает инфляционные процессы. Ряд западных экономистов считают, что правительствам необходимо уменьшать совокупные расходы в экономике, когда они слишком велики, и, наоборот, увеличивать эти расходы, когда они слишком низки (в Российской Федерации указанный инструментарий можно отнести к категории "бюджетное регулирование"). Такой подход базируется на двух основных выводах:

1) рост государственных расходов увеличивает совокупный спрос и, как следствие, ведет к расширению объема выпуска продукции и увеличению уровня занятости;

2) увеличение сумм собираемых налогов сокращает доход домашних хозяйств и, соответственно, приводит к сокращению расходов, объема выпуска продукции и занятости.

Существует определенная классификация расходов.

- По бюджетной классификации расходы подразделяются:

- на функциональные;

- ведомственные;

- экономические и др.

К примеру, ведомственный признак дает возможность в каждой группе расходов бюджета выделить непосредственных получателей бюджетных средств - министерства, агентства, государственные учреждения и т.д.

- По экономическому содержанию расходы подразделяются:

- на текущие;

- капитальные.

- По участию в воспроизводстве общественного продукта расходы бывают связанные:

- с материальным производством;

- нематериальным производственным циклом.

- По уровню управления расходы делятся по уровням бюджетной системы, принятой в государстве:

- федеральные;

- региональные;

- местные.

Согласно Федеральному [закону](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFED7C4AFC73794DDEBDFWFCCM) от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ "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" из текста [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ исключены существовавшая ранее классификация расходов бюджетов на текущие расходы и капитальные расходы и статья о формах расходов бюджетов. Однако необходимо иметь в виду, что в теоретическом плане классификация расходов на текущие и капитальные остается актуальной.

Бюджетный [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ довольно подробно регулирует институт "расходы бюджетов".

[Статья 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12ECW6C2M) БК РФ определяет **расходы бюджета** как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Формирование расходов бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, рядом подзаконных нормативных правовых актов, законами о соответствующих бюджетах на плановый период (ранее - на очередной финансовый год).

В настоящее время в Российской Федерации осуществление расходов бюджетов производится исходя из необходимости достижения конкретного результата, доведения финансовых средств до их конкретного получателя - бюджетника, социального работника и т.д. Указанные новеллы до их реализации посредством корректировки норм [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ были отражены в таком ключевом подзаконном нормативном правовом акте, как [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72833FDD9C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов".

Кроме того, в соответствии со [ст. 65](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EBW6C3M) БК РФ формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Согласно Федеральному [закону](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFED7C4AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6079E7WCCEM) от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ из текста БК РФ исключена существовавшая ранее классификация расходов бюджетов на текущие расходы и капитальные расходы, исключена [статья](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E82238F4DFC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE647FWECAM) о формах расходов бюджетов.

Законодателем введены новые понятия.

**Бюджетные ассигнования** - предельные объемы бюджетных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

К примеру, [ст. 69](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED65W7CFM) БК РФ регламентирует, что к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования:

1) на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

2) социальное обеспечение населения;

3) предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;

4) предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг;

5) предоставление межбюджетных трансфертов;

6) предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

7) обслуживание государственного (муниципального) долга;

8) исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, 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.

В БК РФ также закреплен новый термин - **бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)** [(ст. 69.1)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6276EFWCCFM).

К бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся ассигнования:

1) на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;

2) предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

3) 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;

4) закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе в целях:

а) оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;

б) осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий);

в) разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;

г) закупки товаров в государственный материальный резерв.

**Расходные обязательства** - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому либо юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

**Бюджетные обязательства** - расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

**Публичные обязательства** - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

**Публичные нормативные обязательства** - публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (должности муниципальной службы), работников бюджетных учреждений, военнослужащих и приравненных к ним лиц, учащихся (воспитанников) государственных (муниципальных) образовательных учреждений.

**Денежные обязательства** - обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора либо соглашения.

**Главный распорядитель бюджетных средств** (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), 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 (или) получателями бюджетных средств.

**Распорядитель бюджетных средств** (распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), 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 (или) получателями бюджетных средств.

**Получатель бюджетных средств** (получатель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Кроме того, в целях повышения устойчивости бюджета законодателем с 1 января 2008 г. было введено новое понятие - **условно утвержденные расходы** ([ст. 184.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279E6WCCFM) БК РФ), под которыми, в свою очередь, понимаются не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета бюджетные ассигнования.

Как предполагается, это позволит создать определенный резерв денежных средств на случай непредвиденного сокращения доходов, который может быть использован для принятия новых обязательств в очередном плановом периоде.

Возникновение расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также регламентируется [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. Согласно [ст. 84](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEA65W7C8M) **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](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EF8D6CBAFC73794DDEBDFWFCCM) от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <1>, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

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](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EF8D6CBAFC73794DDEBDFWFCCM) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

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 формах и порядке, которые предусмотрены [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, в том числе:

а) субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, подлежащих, в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EF8D6CBAFC73794DDEBDFWFCCM) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета;

б) субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации.

Согласно [ст. 87](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEA69W7CFM) БК РФ под **реестром расходных обязательств** понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

§ 5. Бюджетное регулирование и межбюджетные трансферты

Эффективное бюджетное регулирование является важнейшим инструментом стимулирования регионов к наращиванию собственной доходной базы в целях преодоления дотационности. Для уяснения сущности бюджетного регулирования целесообразно обратиться к некоторым научным исследованиям. Различают широкое и узкое понимание категории "бюджетное регулирование".

Ю.А. Крохина пишет: "Сторонники широкого понимания бюджетного регулирования <1> трактуют его как перераспределение бюджетных средств государства в пользу его менее благополучных образований, а также в целях временного выравнивания доходов и расходов в бюджетах его образований, то есть бюджетное регулирование, по их мнению, охватывает собой структуру доходов и расходов бюджетов различных звеньев, порядок сбалансированности каждого из бюджетов <2>.

--------------------------------

<1> См.: Шеховьев Г.К. Бюджет социалистического государства. М., 1983. С. 39.

<2> См.: Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995.

Аналогичный смысл в бюджетное регулирование вкладывается и многими зарубежными авторами <1>. Сторонники узкого понимания бюджетного регулирования <2> относят к объекту правоотношений данной сферы только регулирующие доходы, определяя бюджетное регулирование как предоставление конкретным бюджетам дополнительно к твердо закрепленным за ними средствам регулирующих доходов и их распределение между различными бюджетами в целях сбалансирования каждого из них" <3>.

--------------------------------

<1> См.: Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США / Сост. Ю.И. Любимцев, Ш.Б. Мадд. Вашингтон, 1996.

<2> См.: Химичева Н.И. Бюджетные права областных (краевых) советов. М., 1996. С. 46 - 48.

<3> Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 262.

Бюджетное регулирование осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Напомним что [ст. 58](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA233FF8D6C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE6379WECDM) БК РФ предусматривает передачу собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам других уровней: собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе полностью или частично - в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации на срок не менее трех лет.

**Эффективное бюджетное регулирование предполагает наличие следующих компонентов:**

- твердая законодательная база;

- налаженный процесс бюджетного планирования и методики оказания финансовой помощи;

- прозрачность бюджетных отношений и соблюдение принципа равенства субъектов Российской Федерации;

- комплекс мероприятий по организации своевременного исполнения бюджетов, ориентированных на оценку эффективности расходов и стимулирование регионов к наращиванию собственной доходной базы.

Таким образом, **бюджетное регулирование** в современных условиях представляет собой совокупность правовых и экономических методов, применяемых органами власти и управления в бюджетном процессе в целях стимулирования нижестоящих бюджетов к наращиванию собственной доходной базы, увеличению налогового потенциала и преодолению дотационности.

Иными словами, в качестве основной задачи бюджетного регулирования можно выделить рост собственной доходной базы региональных и местных бюджетов, уменьшение потребностей в оказании финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Следует выделить **два основных метода бюджетного регулирования.**

1. Первый метод бюджетного регулирования применяется через систему **межбюджетных трансфертов,** под которыми [ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EAW6C2M) БК РФ понимает средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии со [ст. 129](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EE62W7CBM) БК РФ межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

1) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

2) субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;

3) субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;

4) иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;

5) межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

В [п. 3 ст. 130](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE65W7C6M) БК РФ сделана оговорка, что субъекты Российской Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда РФ субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, не имеют права:

1) устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных [Конституцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и (или) содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом в субъектах Российской Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда РФ субсидий) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляются следующие дополнительные меры:

1) подписание соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

2) проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой РФ или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и др.

В соответствии с [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7213FF9DDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, состоят преимущественно из дотаций, субсидий и субвенций.

Следует отметить, что в 2008 г. наименьшую долю среди видов межбюджетных трансфертов составили иные межбюджетные трансферты (7,5%), субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (17,7%), межбюджетные субсидии (34,2%) и дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (40,5%).

Рассмотрим более подробно каждый из видов межбюджетных трансфертов.

Под термином **"дотация"** понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной, безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования ([ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EAW6C3M) БК РФ).

Традиционно термин "дотация" применяется для характеристики регионов, которые в большей степени получают финансовую помощь из федерального бюджета, нежели рассчитывают в бюджетном процессе и при планировании расходов на собственные налоговые и неналоговые поступления.

Для определения дотационности того или иного территориального образования, как правило, используются показатели, характеризующие уровень его экономического развития и отражающие необходимость предоставления финансовой помощи, а именно:

- оценка налогового и неналогового потенциала субъекта Российской Федерации;

- значение уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации;

- показатели исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (дефицит, профицит, сбалансированность бюджета);

- объем добавленной стоимости в расчете на душу населения;

- объем налоговых доходов на одного жителя по отношению к среднему показателю по субъектам Российской Федерации и др.

Формально "статус" субъекта Российской Федерации определяется перечнем субъектов Российской Федерации, для которых законом о федеральном бюджете предусмотрено выделение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Объем указанного фонда на 2008 г. составлял более 1/3 общего объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, или 2/5 всей финансовой помощи (без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий федеральных органов власти).

Следует отметить, что в международной практике дотации используются именно как выравнивающие нецелевые трансферты нижестоящим бюджетам на исполнение собственных полномочий.

[Статья 131](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EE64W7C9M) БК РФ устанавливает, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с единой [методикой](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6233EF9D6C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE627DWECCM), утверждаемой Правительством РФ в соответствии с требованиями БК РФ.

При этом дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а проект распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации между субъектами Российской Федерации вносится в Государственную Думу в составе проекта федерального закона о федеральном бюджете и утверждается при рассмотрении проекта указанного федерального закона во втором чтении.

Можно отметить, что в соответствии с действующими методологиями **дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации распределяются по двум принципам:**

1) первая часть дотаций распределяется среди субъектов Российской Федерации, уровень бюджетной обеспеченности которых не превышает 65% среднероссийского уровня;

2) вторая часть дотаций распределяется уже среди большего количества регионов, право на получение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для которых ограничивается средним уровнем расчетной бюджетной обеспеченности.

В результате для решения одной и той же задачи выравнивания применяются различные методы, что приводит к некоторому снижению результативности использования дотаций.

Другим видом межбюджетных трансфертов, который необходимо выделить, являются субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации.

**Субсидии обладают такими характеристиками, как:**

- целевой характер расходования;

- наличие условий для получения средств;

- обязательства получателей субсидий по обеспечению софинансирования соответствующих расходов.

Так, **целевой характер расходования субсидий** обеспечивает возможность реализации приоритетных для федерального уровня мероприятий, отвечающих задачам стимулирования в соответствующей сфере и на конкретной территории.

Под **субсидиями** бюджетам субъектов Российской Федерации [ст. 132](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EE66W7CEM) БК РФ понимает межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Совокупность субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов. Цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления указанных межбюджетных субсидий и их распределения между субъектами Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства РФ на срок не менее трех лет.

Следующей характеристикой субсидий являются **условия их получения:**

- представление отчета о выполнении программы или ее этапа и отчета об исполнении плана использования средств, выделяемых на реализацию программы;

- выполнение программы или ее этапа, выполнение плана использования субсидий или его этапа;

- отсутствие критериев дисквалификации <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6223EFADFC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ "Об утверждении Положения о предоставлении субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов".

Все это также позволяет рассматривать данный межбюджетный трансферт как стимулирующий механизм бюджетного федерализма.

Участие региональных органов власти в финансировании за счет собственных средств расходов, определенных на федеральном уровне, также способствует рациональному использованию данных средств и более ответственному подходу при выполнении финансируемых таким образом мероприятий.

Однако для субсидий характерны их различные администраторы, что в определенной степени снижает их стимулирующий эффект. Так, к примеру, если вопрос об администрировании дотаций сосредоточен в рамках одного субъекта бюджетного планирования - Минфина России, то в отношении субсидий ситуация совершенно иная: указанные суммы дополнительно распределены по главным распорядителям средств федерального бюджета.

Под **субвенциями** бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке ([ст. 133](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EE66W7C6M) БК РФ).

Совокупность субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует Федеральный фонд компенсаций.

При этом субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета распределяются между всеми субъектами Российской Федерации 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 Российской Федерации.

Их размер для конкретного субъекта Российской Федерации не зависит от уровня бюджетной обеспеченности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (объема доходов) и не включается в состав собственных доходов региональных и местных бюджетов.

Проект распределения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета между субъектами Российской Федерации вносится в Государственную Думу в проекте федерального закона о федеральном бюджете и утверждается при рассмотрении проекта указанного федерального закона во втором чтении.

При этом допускается утверждение не распределенной между субъектами Российской Федерации субвенции в объеме, не превышающем 5% общего объема соответствующей субвенции, которая может быть распределена между субъектами Российской Федерации в порядке, установленном Правительством РФ, на те же цели в процессе исполнения федерального бюджета без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Кроме того, в соответствии с Приказом Минфина России от 30 декабря 2009 г. N 150н "Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации" <1> в составе [раздела](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EF5D8CEAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE677DE7WCCEM) "Межбюджетные трансферты" была предусмотрена дополнительная, не отнесенная ни к одной из категорий часть межбюджетных трансфертов - "Иные межбюджетные трансферты".

--------------------------------

<1> ФГ. 2010. 11 февр.

2. Второй метод бюджетного регулирования заключается в **правовом закреплении доходов (налоговых и неналоговых) бюджетов на постоянной основе за тем или иным уровнем власти. Данный вопрос уже рассматривался в предыдущих параграфах.**

В соответствии со [ст. 40](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE63W7C9M) БК РФ доходы от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения этими органами, в соответствии с нормативами, установленными [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями БК РФ, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с порядком, устанавливаемым Минфином России, органы Федерального казначейства осуществляют учет доходов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации, и их распределение между бюджетами в соответствии с кодом бюджетной классификации Российской Федерации, указанным в расчетном документе на зачисление средств на счет, указанный в [абз. 1 п. 1 ст. 40](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE63W7C9M) БК РФ, а в случае возврата (зачета, уточнения) платежа соответствующим администратором доходов бюджета - согласно представленному им поручению (уведомлению).

Органы Федерального казначейства не позднее следующего рабочего дня после дня получения от учреждения ЦБ РФ выписки со своих счетов должны осуществить перечисление указанных доходов на единые счета соответствующих бюджетов. При этом денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

[Статьи 50](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE9W6C2M), [51](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CECWCCAM) БК РФ делят доходы федерального бюджета на два вида - налоговые и неналоговые, закрепляя при этом на постоянной основе нормативы отчислений от конкретных видов налогов и сборов.

**Целевые бюджетные фонды.** В последние годы в России при формировании доходов и расходов федерального, региональных и местных бюджетов наряду с распределением средств по статьям стала активно применяться такая форма, как бюджетные фонды. Понятие "фонд" в качестве правовой категории присутствует в гражданском, бюджетном, налоговом и других отраслях законодательства.

В рамках гражданского законодательства фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно полезные цели.

В бюджетном и налоговом законодательстве помимо организаций (например, Пенсионный фонд РФ) под фондом понимается фонд денежных средств, который формируется за счет установленных законом источников, аккумулируемых на определенных счетах и предназначенных для определенных целей.

Целевые бюджетные фонды имеют свои особенности.

Во-первых, они имеют целевые источники и целевое расходование средств. Например, [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEA64W7CBM) РФ установлено, что размер резервного фонда Правительства РФ не может превышать 3% утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете общего объема расходов. Средства резервного фонда Правительства РФ 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.

Во-вторых, бюджетные фонды действуют только в течение одного финансового года, что отличает их от внебюджетных фондов, которые могут быть как постоянно действующими, так и временными. Это связано с тем, что действие бюджета ограничено во времени: одним финансовым годом или трехлетним плановым периодом.

В-третьих, правовой режим бюджетных фондов определяется не только законами, но и подзаконными нормативными актами. В их числе [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, Федеральный закон о бюджете на очередной финансовый год, законы субъектов Российской Федерации <1>, положения, утверждаемые Правительством РФ <2> и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации <3>, положения, утверждаемые органами местного самоуправления <4>.

--------------------------------

<1> См.: Закон Санкт-Петербурга от 26 июня 1998 г. N 166-22 "О внесении изменений и дополнений в Законы Санкт-Петербурга "О бюджете Санкт-Петербурга на 1998 год", "О территориальном дорожном фонде Санкт-Петербурга" и "Об Экологическом фонде Санкт-Петербурга" // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. 1998. 7 июля.

<2> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE253BF5DAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ от 8 июля 1997 г. N 838 "Об утверждении Положения о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 28. Ст. 3450; [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F5D9CCAFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 13 октября 2008 г. N 750 "О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий" // СЗ РФ. 2008. N 42. Ст. 4822.

<3> См.: Постановление Правительства Москвы от 13 августа 2002 г. N 627-ПП "Об утверждении Положения о Целевом бюджетном фонде квотирования рабочих мест в городе Москве" // Вестник мэра и правительства Москвы. 2002. N 37.

<4> См.: Постановление Главы города Тулы от 6 апреля 2004 г. N 585 "Об образовании целевого бюджетного Экологического фонда города Тулы" // Тула. 2004. 21 апр.

В-четвертых, состав целевых бюджетных фондов в бюджете непостоянен <1>. Это обусловлено выдвигаемыми на очередной финансовый год приоритетными направлениями социально-экономической политики. Например, начиная с 2008 г. Фонд софинансирования социальных расходов и Фонд регионального (муниципального) развития объединились в Фонд софинансирования расходов.

--------------------------------

<1> См.: ст. 9 Закона г. Москвы от 9 ноября 2005 г. N 56 "О бюджете города Москвы на 2006 год" // Вестник мэра и правительства Москвы. 2005. N 69; ст. 8 Закона г. Москвы от 22 ноября 2006 г. N 58 "О бюджете города Москвы на 2007 год" // Вестник мэра и правительства Москвы. 2006. N 71.

Первая смета доходов и расходов после Октябрьской революции была утверждена 27 марта 1918 г., и в составе расходов данной сметы предусматривалось создание специального бюджетного фонда в размере 2 млрд. руб., из которого предоставлялись средства Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ) и его предприятиям на выплату заработной платы, приобретение сырья и материалов.

Затем в соответствии с [Постановлением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79EA2138FED49BF8C566C1D3WECEM) ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. "О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик" <1> предусматривалось создание общесоюзных резервных фондов, а также резервных и дотационных фондов республик. В 1926 г. вместо дотационных фондов были созданы субвенционные фонды, которые просуществовали до 1931 г.

--------------------------------

<1> СУ РСФСР. 1924. N 29 - 30. Ст. 276.

В соответствии со [ст. 14](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79E6223CF78991F09C6AC3D4E188BB6CE427FE211AEBW6C2M) Закона СССР от 30 октября 1959 г. "О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик" предусматривалось создание резервных фондов Совета Министров СССР и советов министров союзных республик для покрытия неотложных расходов по народному хозяйству, социально-культурным и другим мероприятиям, которые не могли быть предусмотрены при утверждении Государственного бюджета СССР и государственных бюджетов союзных республик.

Первый бюджет Российской Федерации был утвержден на 1993 г. В составе расходов республиканского бюджета <1> были образованы Резервный фонд Президента РФ по социальной защите малообеспеченных слоев населения, Фонд Верховного Совета РФ по социальной поддержке населения, Резервный фонд Правительства РФ на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, Фонд социальной поддержки северян для обеспечения финансирования досрочного завоза продовольствия и товаров народного потребления в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, адресной поддержки малообеспеченных слоев населения в виде компенсационных выплат за приобретенные товары и оказанные услуги и Фонд поддержки предпринимательства.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 22. Ст. 794.

[Указом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE263AF8D8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президента РФ от 22 декабря 1993 г. N 2268 <1> было предусмотрено создание в составе республиканского бюджета Российской Федерации на 1994 г. фонда финансовой поддержки регионов. Начиная с 1995 г. в федеральном бюджете было консолидировано большинство внебюджетных фондов, в частности:

--------------------------------

<1> РГ. 1994. 6 янв.

- Федеральный дорожный фонд РФ;

- Федеральный экологический фонд РФ;

- Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы;

- Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и др.

В целях эффективности использования имеющихся бюджетных ресурсов и их перераспределения в условиях осуществления налоговой реформы начиная с 2001 г. отказались от целевого использования налоговых доходов, зачисляемых в доходы целевых бюджетных фондов, и были ликвидированы практически все целевые бюджетные фонды, предусмотренные федеральным бюджетом.

В настоящее время в составе расходов бюджетов формируются различные целевые бюджетные фонды. Через одни предоставляются межбюджетные трансферты (финансовая помощь) нижестоящим бюджетам, другие формируются как резервные, а третьи предназначены для устойчивости бюджетных расходов.

Средства, предназначенные для передачи в бюджет субъекта Российской Федерации в форме межбюджетных трансфертов (финансовой помощи), аккумулируются в структуре федерального бюджета в специально созданных для этого бюджетных фондах:

- Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов Российской Федерации ([п. 2 ст. 131](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EE64W7C8M) БК РФ);

- Федеральном фонде реформирования региональных и муниципальных финансов <1>;

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6223EFADFC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ "Об утверждении Положения о предоставлении субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов".

- Федеральном фонде софинансирования расходов ([п. 1 ст. 132](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EE66W7CEM) БК РФ);

- Федеральном фонде компенсаций ([п. 1 ст. 133](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EE66W7C6M) БК РФ).

В составе бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов также создаются целевые и резервные бюджетные фонды, средства которых используются в целях осуществления социальных, экологических и других программ, ликвидации последствий стихийных бедствий, проведения иных мероприятий, а также покрытия дефицита, могут передаваться безвозмездно в виде субвенций, субсидий и дотаций в местные бюджеты.

**Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации** создан в 1994 г., формируется за счет средств федерального бюджета и предназначен для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Дотации из данного фонда распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, подлежащих утверждению на очередной финансовый год и плановый период, не может быть менее общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий год. Распределение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации между субъектами Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете.

**Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов** образуется в составе федерального бюджета в целях активизации деятельности по финансовому оздоровлению, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах Российской Федерации (муниципальных образованиях).

Субсидии из фонда предоставляются субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям), определенным по результатам отбора и осуществившим программы реформирования региональных (муниципальных) финансов или их этапы.

Направления и порядок использования субсидий из фонда определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления и Положением о предоставлении субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов.

**Фонд софинансирования расходов** создан для обеспечения предоставления бюджетам других уровней бюджетной системы субсидий на финансирование приоритетных расходов вне зависимости от их характера (включая бюджетные инвестиции в объекты региональной и муниципальной собственности), с использованием при этом единых принципов распределения указанных средств, как это предусмотрено Бюджетным [посланием](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E9203EF4D8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE617FWECFM) Президента РФ на 2007 г. <1>.

--------------------------------

<1> См.: Бюджетное [послание](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E9203EF4D8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президента РФ Федеральному Собранию от 30 мая 2006 г. "О бюджетной политике в 2007 году" // Пенсия. 2006. N 6.

Это позволяет в рамках единой методологии повышать прозрачность и объективность распределения субсидий, выделяемых в целях оказания содействия органам власти других уровней в осуществлении возложенных на них полномочий, а также дает возможность субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям самостоятельно принимать решения о целях направления расходов.

**Федеральный фонд компенсаций** образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований.

Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством РФ в соответствии с требованиями [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, федеральных законов и нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. В составе бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов могут создаваться аналогичные фонды.

Кроме перечисленных выше бюджетных фондов федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание **резервного фонда Президента РФ** в размере не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Средства резервного фонда Президента РФ используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов.

Использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента РФ осуществляется на основании указов и распоряжений Президента РФ.

Не допускается использование средств резервного фонда Президента РФ на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ.

Также в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации согласно [ст. 81](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEA64W7CFM) БК РФ предусматривается создание **резервных фондов исполнительных органов государственной власти и местных администраций.**

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.

Средства таких фондов 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.

В 2004 г. в составе федерального бюджета был образован **Стабилизационный фонд РФ** <1>.

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB253CF8DAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 23 декабря 2003 г. N 184-ФЗ "О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 52. Ч. I. Ст. 5036 (документ утратил силу).

В пояснительной записке к законопроекту, с принятием которого БК РФ был дополнен [гл. 13.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE864W7CBM) "Стабилизационный фонд Российской Федерации", указывалось, что общей предпосылкой для создания Стабилизационного фонда РФ является высокая зависимость экономии и финансовой системы России от экспортных цен на топливно-энергетические ресурсы.

Доля топливной промышленности в структуре промышленного производства России достигает 20%, топливно-энергетические ресурсы составляют 55% российского экспорта, около 35% доходов федерального бюджета формируется за счет платежей, поступающих от нефтяной, нефтеперерабатывающей и газовой промышленности.

Несмотря на предпринимаемые Правительством РФ меры по диверсификации структуры экономики, ее высокая инерционность не позволяет рассчитывать на кардинальное изменение ситуации в ближайшие три - пять лет. Вследствие этого основные бюджетные и макроэкономические параметры в значительной степени зависят от неустойчивой и трудно прогнозируемой внешнеэкономической конъюнктуры, прежде всего динамики мировых цен на нефть.

Снижение цен на сырую нефть марки "Юралс" на 1 долл. приводит (при диапазоне цен от 18 до 22 долл. за баррель) к уменьшению доходов бюджета в среднем на 0,45 процентных пункта ВВП, в том числе федерального бюджета - на 0,35 процентных пункта ВВП (в условиях 2003 г. - на 48 млрд. руб.). При колебаниях мировых цен на нефть от 12 до 27 долл. за баррель за последние 10 лет доходы бюджетной системы Российской Федерации в условиях действующего налогового и бюджетного законодательства могли изменяться в пределах от 32% до 38% ВВП, доходы федерального бюджета - от 15% до 20% ВВП.

Динамика мировых цен оказывает существенное воздействие на долговую политику государства. При ухудшении мировой конъюнктуры на нефть происходит снижение доверия инвесторов к российским государственным ценным бумагам, что приводит к удорожанию заимствований на финансовом рынке.

Таким образом, в отличие от стран с диверсифицированной экономикой для Российской Федерации возможности привлечения заемных средств оказываются ограниченными именно в те периоды, когда заемные средства могли бы частично компенсировать сокращение бюджетных доходов.

Отсутствие четких механизмов управления дополнительными доходами бюджета, полученными исключительно за счет внешнеэкономической конъюнктуры, способствует росту непроцентных расходов бюджета, ослаблению бюджетной политики и возникновению дополнительных "необеспеченных мандатов".

Для разрешения указанных проблем федеральными законами [о федеральных бюджетах на 2002](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA2039F8DDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) и [2003 гг.](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA2039F8DEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) предусматривалось формирование финансового резерва, ставшего прообразом Стабилизационного фонда РФ <1>.

--------------------------------

КонсультантПлюс: примечание.

[Комментарий](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65AADF8D4E79EE2533FCDAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) к Бюджетному кодексу Российской Федерации А.Н. Борисова включен в информационный банк согласно публикации - Юстицинформ, 2008 (издание второе, переработанное и дополненное).

<1> См.: Борисов А.Н. Комментарий к Бюджетному кодексу РФ. М., 2006 // СПС "КонсультантПлюс".

Как отмечается в Бюджетном [послании](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E92633FADAC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607AWECFM) Президента РФ <1>, механизмы и принципы, заложенные при принятии решения о создании Стабилизационного фонда РФ, оправдали себя с точки зрения решения задачи финансовой стабилизации. Были снижены риски, связанные с притоком сверхдоходов от экспорта углеводородного сырья: избыточного повышения реального эффективного курса рубля, дополнительной инфляции и роста публичных обязательств, не подкрепленного долгосрочными источниками доходов.

--------------------------------

<1> См.: Бюджетное [послание](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E92633FADAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президента РФ Федеральному Собранию от 9 марта 2007 г. "О бюджетной политике в 2008 - 2010 годах" // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. N 7.

Поэтому начиная с 2008 г. для обеспечения устойчивости бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен Стабилизационный фонд РФ был разделен на три части:

1) нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств резервного фонда;

2) резервный фонд;

3) Фонд национального благосостояния.

**Резервный фонд** должен обеспечивать расходы бюджета в случае значительного снижения цен на нефть в среднесрочной перспективе.

Согласно [ст. 96.9](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627AEFWCCBM) БК РФ резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается нормативная величина резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период <1>.

--------------------------------

<1> Указанные положения приостановлены до 1 января 2013 г. Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253BF8DBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE617FWEC9M) от 9 апреля 2009 г. N 58-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2009. N 15. Ст. 1780.

Бюджетным [кодексом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627AEFWCC8M) РФ установлено, что 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.

Федеральным законом о федеральном бюджете может быть предусмотрено использование средств резервного фонда на досрочное погашение государственного внешнего долга.

**Фонд национального благосостояния** представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ. Он 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 нормативной величины;

- доходов от управления средствами Фонда будущих поколений.

На период с 1 января 2010 г. до 1 февраля 2012 г. доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния и резервного фонда направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета <1>.

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECBAFC73794DDEBDFWFCCM) от 22 сентября 2009 г. N 218-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2009. N 39. Ст. 4532.

Управление средствами резервного фонда и фонда будущих поколений осуществляется Минфином России в порядке <1>, установленном Правительством РФ.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203FF8D9C9AFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 19 января 2008 г. N 18 "О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния" // СЗ РФ. 2008. N 4. Ст. 270; [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7213FFCDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. N 955 "О порядке управления средствами резервного фонда" // СЗ РФ. 2008. N 1. Ст. 13.

Отдельные полномочия по управлению средствами резервного фонда могут осуществляться ЦБ РФ, фонда будущих поколений - ЦБ РФ и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Минфином России в порядке, установленном Правительством РФ.

В случае привлечения специализированных финансовых организаций для осуществления отдельных полномочий по управлению средствами фонда будущих поколений порядок привлечения указанных организаций, а также требования, предъявляемые к ним, устанавливаются Правительством РФ.

Средства резервного фонда и фонда национального благосостояния могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте:

1) долговые обязательства иностранных государств и иностранных государственных агентств;

2) долговые обязательства международных финансовых организаций в виде ценных бумаг;

3) депозиты в иностранных банках и кредитных организациях;

4) депозиты и остатки на банковских счетах в ЦБ РФ и др.

Кроме того, средства Фонда национального благосостояния могут размещаться в долговые обязательства и акции юридических лиц и паи (доли участия) инвестиционных фондов.

В составе бюджетов субъектов Российской Федерации также может формироваться **резервный фонд субъекта Российской Федерации,** который представляет собой часть средств бюджета субъекта Российской Федерации, предназначенную для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации в случае недостаточности доходов бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения расходных обязательств.

Порядок формирования и использования средств указанного фонда устанавливается законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации).

**Инвестиционный фонд Российской Федерации** также является бюджетным фондом. Он представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащую использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение размера Инвестиционного фонда РФ в очередном финансовом году и плановом периоде.

Порядок <1> формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ устанавливается Правительством РФ.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203FFCDAC5AFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 1 марта 2008 г. N 134 "Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 10 (ч. II). Ст. 932.

Глава VIII. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

§ 1. Понятие бюджетного процесса и его принципы

Нормы бюджетного процесса предписывают правила, порядок применения норм материального бюджетного права. В них регламентирован весь цикл формирования бюджета от момента его составления до утверждения отчета об его исполнении, порядок и последовательность вступления в бюджетные правоотношения различных субъектов - участников этих правоотношений на всех стадиях бюджетного процесса.

Нормы процессуального бюджетного права, строгое их соблюдение - **гарантия** законности применения норм материального бюджетного права, т.е. гарантия правильности и своевременности поступления в бюджет доходов и законности и своевременности их расходования.

В [ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12ECW6C5M) БК РФ дается определение бюджетного процесса.

**Бюджетный процесс** - регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Следует обратить внимание, что именно составление отчетности об исполнении бюджета является обратной связью в бюджетной деятельности государства и делает эту деятельность прозрачной.

22 мая 2004 г. Постановлением Правительства РФ N 249 была одобрена [Концепция](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72833FDD9C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECCM) реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 гг. <1>. Цель реформирования бюджетного процесса - создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2180.

В соответствии с [Концепцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72833FDD9C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECCM) должны проводиться мониторинг и контроль за аккумуляцией, распределением и использованием бюджетных средств. Таким образом, были созданы возможности оценки работы всех органов государственной власти по конечным результатам. "Каждое государственное ассигнование должно давать просчитанную отдачу. По каждой сфере и направлению деятельности должен быть достигнут ожидаемый конечный результат" <1>.

--------------------------------

<1> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 27.

Работа с бюджетом ведется государственными органами постоянно (перманентно): исполняется бюджет текущего года, и он длится, в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете, с 1 января текущего года по 31 декабря текущего года. Это время называется текущим финансовым годом. В это же время составляется проект бюджета на очередной финансовый год следующего года и плановый период (три года), подводятся итоги за предшествующий год, составляется и утверждается отчетность по исполнению бюджета предшествующего года.

К сожалению, на сегодняшний день в связи с развивающимся финансовым кризисом министром финансов было предложено приостановить планирование бюджета на ближайший финансовый период. Надо думать, что предпринятая мера временная и, соответственно, после окончания кризиса перспективное финансовое планирование будет продолжено. Основную работу с бюджетом осуществляет специальный орган государственного управления - Минфин России ([ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EBW6C1M) БК РФ).

Практически бюджетной деятельностью занимаются все представительные и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления и все органы государственного управления. В [ст. 152](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EC68W7CCM) БК РФ закреплено, что участниками бюджетного процесса являются:

- Президент РФ;

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;

- законодательные представительные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;

- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);

- Банк России;

- органы государственного (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.

Период от начала составления государственного бюджета до утверждения отчета об его исполнении называется бюджетным циклом. Весь бюджетный цикл делится на стадии бюджетного процесса, которые периодически сменяют одна другую: стадия составления бюджета, стадия рассмотрения и утверждения бюджета, стадия исполнения бюджета, стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета и бюджетной отчетности.

Стадии бюджетного процесса следуют строго последовательно, и этот порядок не подлежит изменению. В то же время каждый раз работа с новым бюджетом начинается снова, так как ежегодно изменяется объем национального дохода государства, по-разному перераспределяются государственные средства в зависимости от решаемых государством в данный период задач.

Ежегодно изменяются потребности каждого из национально-государственных образований, административно-территориальных единиц, органов местного самоуправления в денежных средствах, что зависит от того, как будут развиваться хозяйство и социальная сфера данной территории в следующем году. Однако порядок, предполагающий последовательность стадий составления, рассмотрения, утверждения бюджета, исполнения бюджета, составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета, остается неизменным.

На каждой стадии бюджетного процесса решаются вопросы, которые не могут быть решены в другое время. Так, вопросы бюджетного регулирования (вопросы перераспределения бюджетных доходов и расходов), а также вопросы финансовой поддержки территорий решаются в момент составления бюджета.

Окончательно процентные отчисления от регулирующих источников для нижестоящих территорий и вопросы финансовой поддержки утверждаются вышестоящими представительными органами в момент утверждения вышестоящего бюджета. Этим на стадии принятия закона о бюджете достигается сбалансированность показателей бюджета.

Вопросы открытия бюджетных ассигнований решаются финансовыми органами и банком только после утверждения соответствующего бюджета и т.д.

Еще в 1971 г. М.И. Пискотин писал: "Процессуальные нормы бюджетного права "естественно", самопроизвольно распределяются прежде всего "по стадиям" бюджетного процесса. Бюджет подобен однолетнему растению. Существует только один год, и каждый год это новая работа, так как бюджет на очередной год не может быть простой копией своего предшественника: объем бюджетных ресурсов год от года растет вместе с ростом национального дохода, меняются виды доходных источников, величина каждого из них, исчезают одни и появляются другие цели, на которые направляются средства государственного бюджета" <1>.

--------------------------------

<1> Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 63, 64.

Нужно сказать, что в условиях кризиса ситуация несколько меняется, в частности, национальный доход снижается, но и в этом случае это как раз повод к тому, чтобы бюджетные показатели скрупулезно ежегодно пересматривались и уточнялись.

Несомненно, что приведенное высказывание М.И. Пискотина актуально и поныне, однако, используя достижения современной науки финансового права и вводя в нее кибернетические понятия и термины, можно сказать, что стадии бюджетного процесса представляют собой систему, в основе которой лежит логика и диалектика и которая позволяет нам правильно, законно и рационально принять и исполнить закон о бюджете как на текущий год, так и на плановый период, давая возможность при этом оценивать работу всех органов государства по конечному результату.

Кроме того, при отслеживании динамики данной системы обеспечивается возможность осуществлять в государстве постоянный финансовый мониторинг, а следовательно, возможность успешно следить за движением потоков денежных средств и тем самым противодействовать коррупции, которая особенно успешно проявляется при соприкосновении с финансовыми потоками в государстве.

В основе бюджетного процесса лежат определенные принципы, соблюдение которых дает возможность правильно составить, утвердить и исполнить бюджет так, чтобы средства государства были использованы экономно и с максимальной пользой для развития общества. Однако в настоящее время для всей бюджетной системы предусмотрены **общие принципы,** закрепленные в [гл. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC2M) БК РФ:

- единство бюджетной системы Российской Федерации;

- разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- самостоятельность бюджетов;

- равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

- полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;

- сбалансированность бюджетов;

- результативность и эффективность использования бюджетных средств;

- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;

- прозрачность (открытость);

- достоверность бюджета;

- адресность и целевой характер бюджетных средств;

- подведомственность расходов бюджетов;

- единство кассы.

Нет сомнения, что все эти принципы в той или иной мере присущи и бюджетному процессу. Однако некоторые из них имеют в бюджетном процессе свою интерпретацию, и, кроме того, собственно бюджетному процессу присущи также особенные принципы.

В основе бюджетного процесса лежит принцип последовательности вступления в бюджетную деятельность участников бюджетного процесса - органов исполнительной и представительной власти, где проект бюджета обязательно составляют исполнительные органы власти, закон или решение о бюджете обязательно принимаются представительным органом власти, кстати, это настолько важно, что нашло закрепление в [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ. В частности, в [ст. 106](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEA66W7C9M) Конституции РФ закреплено обязательное утверждение закона о федеральном бюджете не только Государственной Думой, но и Советом Федерации.

Исполняют бюджеты органы исполнительной власти всех уровней, где большую роль играют отдельные субъекты-исполнители, так называемые администраторы бюджетных средств. Кстати, такой порядок присущ и всем зарубежным странам с развитой рыночной экономикой, например Болгарии, Великобритании, Канаде, Польше, США и т.д. <1>.

--------------------------------

<1> См.: Тимошенко И.Г. Бюджетный процесс в зарубежных государствах. М., 1996.

Очень важен принцип ежегодности бюджета, означающий, что закон о бюджете (который является финансовым планом) строго исполняется в течение календарного года и должен быть принят до начала планируемого года. Выполнение этого важного основополагающего правила делает бюджетную деятельность более прозрачной и обеспечивает более эффективную возможность осуществлять бюджетный мониторинг и контроль за всеми потоками бюджетных средств.

Кроме того, ежегодность принятия представительным органом власти бюджета дает возможность точнее выявить тенденции рыночного развития, полнее учесть происходящие изменения в темпах роста производства, внутреннего валового продукта, национального дохода, курса рубля и т.д., что особенно важно в условиях глобального финансового кризиса.

В настоящее время, в соответствии с [Концепцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72833FDD9C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECCM) реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, в [п. 3 ст. 169](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279EEWCC2M) БК РФ закреплено, что проект федерального бюджета и проекты государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года - очередной финансовый год и плановый период. Это означает, что мы перешли к перспективному финансовому планированию, что даст возможность обеспечить реальное бюджетное финансирование, а следовательно, и реальное выполнение всех долгосрочных программ по развитию экономики и социальных процессов. Так, трехгодичные бюджеты на текущие годы и плановый период были приняты уже в 2007 и 2008 гг., однако министром финансов А.П. Кудриным предложено временно перейти на одногодичное (в 2009 г.) планирование в связи с резко меняющейся финансовой ситуацией в мире.

Особого внимания в бюджетном процессе заслуживает принцип публичности и гласности, который предполагает, что расчеты по бюджету еще до его принятия широко обсуждаются представительными органами и общественностью.

Принятый бюджет обязательно публикуется в печати. В частности, в [ст. 36](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF69W7CFM) БК РФ закреплено, что утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении должны обязательно публиковаться в СМИ. Должна быть открыта информация о проектах всех финансовых законов.

Широкое обсуждение проектов бюджетов, их обязательное опубликование после принятия, а также отчетность исполнительных органов власти перед представительными органами власти об исполнении бюджета также служат обеспечению прозрачности бюджетной деятельности в государстве, обеспечивают прямые и обратные связи и таким образом помогают исполнить бюджет реально и с наименьшими потерями. Гласным должно быть и отклонение бюджета.

В случае принятия решения об отклонении проекта бюджета до начала текущего года вводится временное управление бюджетом, т.е. ничего особенно страшного не произойдет, хотя бы потому, что в экономике нет безвыходных ситуаций. На этот случай применяется [ст. 190](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB60W7C6M) "Временное управление бюджетом" БК РФ, где закреплено, что в случае, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала финансового года, финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем 1/12 части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году.

В этой [статье](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617CE9WCCEM) содержится еще ряд пунктов, которые обеспечат финансирование хозяйства даже в случае длительного задержания принятия закона (решения) о бюджете. Однако объективно на экономике в целом это будет сказываться отрицательно. Так, задержки с принятием законов о бюджете в 1991, 1992, 1993 гг. были одной из причин, породивших шоковую терапию.

Органы представительной и исполнительной власти постоянно отчитываются перед широкой общественностью о ходе исполнения бюджета.

Важным для бюджетного процесса остается принцип специализации бюджетных показателей, который состоит в том, что в основе составления и исполнения бюджета лежит бюджетная классификация, которая предполагает группировку всех доходов бюджетов всех уровней по источнику возникновения, а расходов - по целевому назначению, направлениям деятельности.

Бюджетная классификация так важна для всей бюджетной деятельности государства, что в настоящее время она полностью закреплена в [гл. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEDWCC2M) БК РФ. Так, в [ст. 19](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EBW6C4M) закреплен состав бюджетной классификации, который включает в себя классификацию доходов бюджетов, классификацию расходов бюджетов, классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов, классификацию операций публично-правовых образований. Каждая из этих классификаций подробно урегулирована в БК РФ.

Принцип специализации показателей бюджета действует на всех стадиях бюджетного процесса.

Бюджетная классификация - специальный юридический акт, лежащий в основе всей бюджетной деятельности финансовых органов. Следует иметь в виду, что бюджетная классификация не только имеет значение для процессуального бюджетного права, но и лежит в основе норм материального бюджетного права.

В целом же задача бюджетного процесса состоит в том, чтобы закон о бюджете был принят вовремя, текст его был краток и понятен, а участники бюджетного процесса не испытывали бы осложнений при реализации норм материального бюджетного права.

§ 2. Стадия составления проекта бюджета

Стадия составления проекта бюджета начинается с Послания Президента РФ Федеральному Собранию, которое должно поступить в Федеральное Собрание не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году. В Бюджетном послании Президента РФ определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Затем в соответствии со [ст. 171](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279EDWCCFM) БК РФ составлением бюджета занимаются Правительство РФ и высшие исполнительные органы государственной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местных администраций муниципальных образований.

**Составление бюджета основывается:**

- на Бюджетном послании Президента РФ;

- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории;

- основных направлениях бюджетной и налоговой политики ([п. 2 ст. 172](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279EDWCCCM) БК РФ).

Следует обратить внимание на то, что прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального района (городского округа) разрабатывается на период **не менее** трех лет, а для поселений - на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период ([ст. 173](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279ECWCC9M) БК РФ). Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяются Правительством РФ ([п. п. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279E8WCC9M), [2 ст. 184](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279E8WCCEM) БК РФ).

Всю практическую работу по составлению проекта федерального бюджета осуществляет Минфин России.

Правительство РФ за 10 месяцев до начала финансового года организует работу по составлению бюджета: доведению до представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации инструктивного письма об особенностях составления расчетов к проектам бюджетов на следующий финансовый год, в том числе о централизованно установленных социальных и финансовых нормах и нормативах и их изменениях.

Исполнительные органы власти всех уровней исходя из необходимости утверждения бюджетов до начала финансового года доводят до представительных и исполнительных органов нижестоящего уровня соответствующие указания по разработке проектов бюджетов.

Несогласованные вопросы по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу подлежат рассмотрению межведомственной правительственной комиссией, которую возглавляет министр финансов.

Для более полного учета всех финансовых ресурсов исполнительные органы власти составляют сводный финансовый баланс доходов и расходов Российской Федерации ([ст. 175](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA68W7CAM) БК РФ). Сводный финансовый баланс Российской Федерации составляется в целях оценки объемов финансовых ресурсов при разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период и влияния федеральной политики в области экономического развития на показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Предприятия, учреждения и организации всех форм собственности, расположенные на соответствующих территориях, включая налоговые службы и органы статистики, обязаны безвозмездно представлять исполнительным органам власти всех уровней все сведения для составления такого баланса.

Особое внимание при составлении проекта бюджета следует обратить на долгосрочные целевые программы ([ст. 179](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA68W7C6M) БК РФ). Долгосрочные целевые программы, реализуемые за счет средств соответствующих бюджетов, разрабатываются и утверждаются исполнительными органами власти, а объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом, решением о бюджете в составе ведомственной структуры расходов соответствующих бюджетов, это же касается инвестиционных фондов и ведомственных целевых программ.

Затем проект закона о бюджете вносится Правительством РФ на рассмотрение законодательного (представительного) органа. В субъектах Федерации и муниципальных образованиях происходит то же самое, однако здесь существует условие, что проект бюджета субъекта Российской Федерации должен быть внесен не позднее 15 октября текущего года, а муниципального образования - не позднее 15 ноября текущего года. Это диктуется необходимостью урегулировать все доходы и расходы бюджетов всех уровней по всем текущим потребностям и программам до начала текущего года; конечная цель - достичь сбалансированности бюджетов ([ст. 185](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278EEWCC8M) БК РФ).

После представления нижестоящими субъектами Российской Федерации предложений в вышестоящие органы исполнительной власти, расчетов по перераспределению 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 Российской Федерации следующие данные:

- проектируемые нормативы отчислений от регулирующих доходов с учетом контингентов этих доходов, поступающих на данной территории;

- данные о дотациях, субвенциях и трансфертах, начисляемых к предоставлению из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам, и их целевое назначение;

- перечень закрепленных в полном объеме и фиксированных долей (в процентах) доходов за бюджетами всех национально-государственных и административно-территориальных образований <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7293BFEDDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. N 1010 "О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период" // СЗ РФ. 2008. N 4. Ст. 263.

В случае возникновения разногласий по проекту бюджета в процессе его подготовки и составления исполнительные органы власти могут вносить в вышестоящие органы предложения по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим органом власти показателей.

Эти предложения первоначально рассматриваются в соответствующем вышестоящем исполнительном органе власти. В случае отклонения предложения полностью или частично этот вышестоящий орган исполнительной власти обязан совместно с нижестоящим заинтересованным органом составить протокол об имеющихся разногласиях в сроки, установленные соответствующим вышестоящим представительным органом власти.

Для рассмотрения возникающих разногласий представительные органы власти на паритетных началах образуют согласительную комиссию. Результаты работы комиссии должны быть доведены до сведения соответствующих нижестоящих и вышестоящего представительных органов власти в установленные сроки.

Окончательное решение принимается соответствующим вышестоящим органом представительной власти.

§ 3. Стадия рассмотрения и утверждения бюджета

Правительство РФ, правительства субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (муниципальных образований) вносят уточненный проект бюджета на рассмотрение в соответствующий представительный орган. В соответствии со [ст. 192](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203BF9DACCAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278EDWCC8M) БК РФ проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносится на рассмотрение в Государственную Думу не позднее 26 августа текущего года. Он считается внесенным в срок, если доставлен в Государственную Думу до 24 часов 26 августа ([п. 1 ст. 194](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203BF9DACCAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278EAWCCDM) БК РФ). Следует обратить внимание, что внесенный проект закона на очередной финансовый год и плановый период уточняет показатели утвержденного федерального бюджета планового периода и утверждает показатели на очередной финансовый год.

Также в [п. 4 ст. 192](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278EDWCCFM) БК РФ закреплен **перечень документов, прилагаемых к проекту бюджета на очередной финансовый год и плановый период,** в том числе:

- основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период;

- предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период;

- прогноз социально-экономического развития;

- оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий год;

- прогноз основных параметров бюджетной системы, в том числе консолидированного бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

- расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита в очередном финансовом году и плановом периоде;

- реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, и ряд других.

Банк России представляет в Государственную Думу проект денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период. Предварительно указанный проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

Банк России до 26 августа текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период. Следует обратить внимание, что [п. 4 ст. 192](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278EDWCCFM) БК РФ корреспондирует со [ст. 184.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279E6WCCDM) БК РФ, в которой закреплены правила составления проекта бюджета.

По всем финансовым вопросам, и в частности для работы с бюджетом, органы представительной власти разных уровней образуют специальные комитеты и комиссии. Так, в Государственной Думе создан комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам, в [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ упоминается комитет по бюджету, в Совете Федерации - Комитет по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию. Эти комитеты согласовывают предложения по бюджету с другими комиссиями Совета Федерации и Государственной Думы.

Комитеты и комиссии Федерального Собрания должны провести постатейное рассмотрение представленного проекта бюджета и вынести по нему заключение. Вопрос о рассмотрении и утверждении бюджета в органах представительной власти настолько важен, что с 1994-го по 1998 г. Федеральным Собранием принимались специальные законы о порядке рассмотрения и принятия федерального бюджета, где предусматривался подробный регламент рассмотрения и принятия федерального бюджета. В настоящее время порядок рассмотрения бюджета, как и все другие стадии бюджетного процесса, регламентируется соответствующими статьями [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Государственная Дума рассматривает проект закона о федеральном бюджете в трех чтениях ([ст. 196](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E9WCC8M) БК РФ). Такое внимание представительного органа государственной власти к рассмотрению проекта закона о бюджете (в нескольких чтениях) характерно для всех демократических государств.

При необходимости внесения изменений и дополнений в законодательные акты по налогам Правительство РФ представляет в Государственную Думу проекты соответствующих федеральных законов. Если проекты законов касаются введения или отмены налогов, освобождения от их уплаты, то такие законы, в соответствии с [ч. 3 ст. 104](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEA65W7C6M) Конституции РФ, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. Расходы в проекте федерального закона о федеральном бюджете представляются в разрезе функциональной и ведомственной бюджетной классификации с расшифровкой целевых статей и видов расходов.

Правительство РФ представляет Государственной Думе проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов:

- Пенсионного фонда РФ;

- Фонда социального страхования РФ;

- Федерального фонда обязательного медицинского страхования <1>.

--------------------------------

<1> Правовое положение этих фондов закреплено в гл. 17 БК РФ ([ст. ст. 144](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EF69W7CCM) - [150](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617FEEWCCAM) БК РФ).

Банк России представляет Государственной Думе согласованный с Правительством РФ проект основных направлений денежно-кредитной политики на следующий год и плановый период.

В соответствии со [ст. 196](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E9WCC8M) БК РФ Государственная Дума, повторим, рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях.

Предметом **первого** чтения проекта федерального закона о федеральном бюджете, в соответствии со [ст. 199](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E9WCCCM) БК РФ, Государственной Думой являются его концепция и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на следующий год, в том числе прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик и основных направлений бюджетной и налоговой политики. Рассматриваются также основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

- прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов <1>;

--------------------------------

<1> Указанное положение приостановлено до 1 января 2013 г. См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFED7CBAFC73794DDEBDFWFCCM) от 17 декабря 2009 г. N 314-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской федерации в связи с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов" (далее - Федеральный закон от 17 декабря 2009 г. N 314-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. N 51. Ст. 6151.

- приложение к федеральному закону, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде, условно утвержденные расходы в объеме не менее 2,5% общего объема расходов на первый год планового периода и не менее 5% общего объема расходов на второй год планового периода;

- объем нефтегазового трансферта в очередном финансовом году и плановом периоде <1>;

--------------------------------

<1> Указанное положение приостановлено до 1 января 2013 г. См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFED7CBAFC73794DDEBDFWFCCM) от 17 декабря 2009 г. N 314-ФЗ.

- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации на конец очередного финансового года и планового периода;

- нормативная величина резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;

- дефицит (профицит) федерального бюджета.

При отклонении проекта федерального закона о бюджете в первом чтении Государственная Дума может передать законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных показателей проекта бюджета, вернуть законопроект в Правительство РФ на доработку, поставить вопрос о доверии правительству ([ст. 202](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E7WCCFM) БК РФ).

В случае передачи проекта бюджета РФ в согласительную комиссию, которая состоит из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, ответственных за рассмотрение бюджета в первом чтении, комиссия разрабатывает согласованный вариант основных характеристик федерального бюджета на следующий год и представляет проект федерального закона о федеральном бюджете на рассмотрение Государственной Думы повторно в первом чтении.

Решение согласительной комиссии принимается раздельным голосованием членов согласительной комиссии от Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства РФ. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны. Результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали три стороны. Решение, против которого возражает хотя бы одна сторона, считается несогласованным ([п. 2 ст. 203](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617BE8WCCEM) БК РФ).

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете принимается постановление Государственной Думы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете ([п. 4 ст. 203](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E6WCCBM) БК РФ).

Если Государственная Дума не принимает решения по итогам работы согласительной комиссии, проект закона о федеральном бюджете считается повторно отклоненным. Повторное отклонение проекта федерального закона о федеральном бюджете возможно лишь в случае, если Государственная Дума ставит вопрос о доверии Правительству РФ ([абз. 3 п. 4 ст. 203](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E6WCC9M) БК РФ).

Если федеральный бюджет на очередной финансовый год возвращают на доработку в Правительство РФ, то он дорабатывается в течение 20 дней с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях комитетов по бюджету и экономической политике; доработанный законопроект вносится на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня повторного внесения.

В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 30 дней после его сформирования ([ст. 204](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E6WCCEM) БК РФ).

При рассмотрении Государственной Думой проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во **втором** чтении предметом рассмотрения являются приложения к федеральному бюджету на текущий год и плановый период, в том числе перечень главных администраторов доходов, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, бюджетные ассигнования по утверждаемым бюджетным расходам, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, приложение о распределении бюджетных трансфертов и т.д. В соответствии со [ст. 205](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E6WCCDM) БК РФ утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджета Российской Федерации в пределах общего объема федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Дума рассматривает во втором чтении закон о бюджете в течение 25 дней со дня принятия его в первом чтении ([ст. 205](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EC67W7CFM) БК РФ).

Именно во втором чтении Дума направляет в органы исполнительной и представительной власти субъектов Российской Федерации сведения о распределении доходов от федеральных налогов и сборов между бюджетами Российской Федерации, утвержденном при первом чтении, а также о размере Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и распределении его средств, утвержденных во втором чтении.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в **третьем** чтении ([ст. 207](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6277EEWCC2M) БК РФ) это происходит в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении, утверждается ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и на первый и второй годы планового периода. Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом ([п. 1 ст. 207](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EC67W7CEM) БК РФ).

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия, в соответствии со [ст. 106](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEA66W7C9M) Конституции РФ и [п. 2 ст. 207](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6277EDWCC9M) БК РФ, передается на рассмотрение Совета Федерации.

Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 14 дней со дня представления его Государственной Думой, при этом закон на предмет его одобрения голосуется в целом.

Одобренный Советом Федерации закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для его подписания и обнародования ([п. 2 ст. 208](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6277EDWCCDM) БК РФ).

В случае отклонения Президентом РФ закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанный закон передается в согласительную комиссию. В согласительную комиссию обязательно включается представитель Президента РФ.

В БК РФ также урегулированы случаи внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете (см. [гл. 23](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB62W7C8M) БК РФ).

В случае изменения финансирования по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом более чем на 10% орган исполнительной власти вносит проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете, который рассматривается в Государственной Думе снова в трех чтениях в течение 15 дней.

На территории каждого национально-государственного и административно-территориального образования порядок и условия рассмотрения и утверждения бюджета устанавливаются представительными органами власти, которые принимают самостоятельные положения о бюджетном процессе на данной территории. Каждое положение должно соответствовать общим принципам бюджетного процесса и правилам составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета.

§ 4. Стадия исполнения бюджета

В процессе исполнения бюджета обеспечивается реальное, полное и своевременное поступление денежных средств в бюджет и внебюджетные фонды и своевременное выделение и использование реальных денежных средств из бюджета и внебюджетных фондов для обеспечения выполнения всех задач и функций государства. Именно поэтому в [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ уточняются полномочия всех участников бюджетного процесса.

Подробно полномочия всех участников бюджетного процесса при исполнении бюджета урегулированы в [гл. 19](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEEWCCEM) БК РФ. В частности, в [ст. 164](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA60W7CBM) БК РФ, которая, несомненно, корреспондирует со [ст. 152](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EC68W7CCM) БК РФ, но является более полной, закреплены все **участники бюджетного процесса на федеральном уровне,** которыми являются:

- Президент РФ;

- Государственная Дума Федерального Собрания;

- Совет Федерации Федерального Собрания;

- Правительство РФ;

- Минфин России;

- Федеральное казначейство;

- ЦБ РФ;

- Счетная палата РФ;

- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;

- органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации;

- главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета;

- главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета;

- главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов.

Исполнительные органы государственной власти (муниципальных образований) обеспечивают составление проекта бюджета (и среднесрочного финансового плана), вносят его на рассмотрение представительных органов, а затем обеспечивают его исполнение.

Всю практическую работу по составлению и исполнению бюджета осуществляют финансовые органы. Они же ежемесячно составляют и представляют отчет о кассовом исполнении бюджета.

**Федеральное казначейство** осуществляет бюджетные полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов. В соответствии со [ст. 215.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EE6W6C8M) БК РФ для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает в расчетно-кассовом центре (РКЦ) ЦБ РФ счета для обслуживания всех участников бюджетного процесса.

**Главный распорядитель средств федерального бюджета** - орган государственной власти Российской Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета.

**Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета** - орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета ([ст. 158](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E82238F4DFC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F323W1CCM) БК РФ).

**Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета)** - орган государственной власти (государственный орган), 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 (или) получателями бюджетных средств.

**Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета)** - орган государственной власти (государственный орган), 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, если иное не установлено БК РФ ([ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E769W7CCM) БК РФ).

Правительство РФ по согласованию с правительствами республик в составе Российской Федерации и органами исполнительной власти других национально-государственных и административно-территориальных образований устанавливает порядок исполнения бюджетов.

Исполнить бюджет - значит обеспечить полное и своевременное поступление всех предусмотренных по бюджету доходов и обеспечить финансированием все запланированные по бюджету расходы в соответствии с расходными бюджетными обязательствами.

Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования ([ч. 1 ст. 215.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB65W7CFM) БК РФ).

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом) и организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана ([ч. 2 ст. 215.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB65W7CEM) БК РФ).

**Сводная бюджетная роспись** - документ, который составляется и ведется в соответствии с порядком, установленным соответствующим финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии со [ст. 217](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB65W7CBM) БК РФ в целях организации исполнения бюджета, и который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств. Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать закону (решению) о бюджете.

**Бюджетная роспись** - порядок составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств. Они составляются в соответствии с бюджетными ассигнованиями, утвержденными сводной бюджетной росписью, и доведенными до них лимитами бюджетных обязательств ([ст. 219.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E860W7CDM) БК РФ).

Можно считать, что в ряду этих документов, связанных с исполнением бюджета, может рассматриваться и **бюджетная смета** ([ст. 221](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E861W7C7M) БК РФ). Бюджетная смета составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится бюджетное учреждение. Она утверждается руководителем главного распорядителя бюджетных средств.

В исполнении бюджета и по доходам, и по расходам большую роль играет бюджетная классификация, являющаяся группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетной системы Российской Федерации ([гл. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEDWCC2M), [п. 1 ст. 18](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EBW6C2M) БК РФ).

Исполнение бюджетов по доходам означает обеспечение максимально полной, реальной аккумуляции денежных средств в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, что предусматривает:

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году;

- возврат и зачет излишне уплаченных сумм, уточнение администраторов доходов бюджета и т.д. ([ст. 218](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB68W7CEM) БК РФ).

Лицевые счета для учета операций по исполнению бюджета открываются в Федеральном казначействе ([ст. 220.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E861W7C9M) БК РФ).

Исполнение бюджета по расходам означает законное обеспечение реальными денежными средствами бюджетных расходов государства в соответствии с функциональной и ведомственной бюджетной классификацией. Кроме этого, следует учитывать, что в настоящее время в основе расходов бюджета лежат расходные обязательства, которые возникают в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов всей системы органов государственной власти и государственного управления, где предусматриваются расходы из бюджета ([гл. 11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEA65W7C9M) БК РФ).

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него в текущем финансовом году и плановом периоде лимитов бюджетных обязательств. Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, соглашений с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Следует обратить внимание, что правоотношения, складывающиеся между субъектами после подписания контрактов и заключения договоров, отчасти становятся гражданско-правовыми. Однако не следует забывать, что в основе их лежат нормы финансового права, в частности нормы [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. Именно в этом проявляется диалектическая связь и взаимозависимость одной отрасли права от другой, которые в целом составляют научно обоснованную правовую систему, являющуюся основой для развития правового государства.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты ([п. 4 ст. 219](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB69W7C9M) БК РФ).

Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия необходимых документов.

Оплата денежных обязательств осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств.

Следует обратить внимание, что в основе практической деятельности по исполнению бюджета по доходам и расходам лежит кассовый план.

**Кассовый план** - это прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Финансовый орган устанавливает порядок его составления и ведения, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана.

Составление и ведение кассового плана осуществляются финансовым органом или уполномоченным органом исполнительной власти (местной администрации) ([ст. 217.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB67W7C9M) БК РФ).

Следует обратить внимание, что наряду с понятием кассового плана в [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ имеется совершенно самостоятельное понятие и статья об основах кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации ([ст. 241.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E864W7C7M) БК РФ), которая регламентирует учет операций со средствами бюджетов, осуществляемых на единых счетах бюджетов, открытых в соответствии с БК РФ органами Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях ЦБ РФ.

До 1998 г. исполнение бюджета происходило через уполномоченные банки, которые финансировали бюджетные учреждения и мероприятия по общегосударственным и региональным программам в соответствии с ассигнованиями, выделенными по бюджету, и в которых открывались специальные бюджетные счета, куда зачислялись налоги, сборы и другие платежи хозяйствующих субъектов и физических лиц для пополнения доходной части бюджета.

Однако коммерческие банки практически не справились со своей задачей исполнения бюджета. Имея основной целью получение прибыли, они использовали пришедшие им на счета средства бюджета и поступающие в бюджет налоги в коммерческих целях, в результате деньги в коммерческих банках задерживались и в государстве начался кризис неплатежей. В частности, во всей стране были огромные задержки по выплатам заработной платы и замедлялась скорость товарооборота. Это отрицательно сказывалось на развитии экономики.

В результате государство вынуждено было перейти на кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы через Федеральное казначейство. Вместе с тем в настоящее время в связи с укреплением банковской системы в федеральных законах о федеральном бюджете на текущий год есть статьи, разрешающие субъектам Российской Федерации, а также органам местного самоуправления открывать счета по исполнению бюджета в уполномоченных коммерческих банках.

Таким образом, на органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствам. Кроме того, указанные органы являются кассирами для распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Завершается работа по исполнению бюджета, и это касается бюджетов всех уровней, 31 декабря. Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования прекращают свое действие 31 декабря. Федеральное казначейство обязано оплатить принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. Счета, используемые для исполнения федерального бюджета, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

Межбюджетные трансферты, полученные в форме субвенций и субсидий, не использованные в текущем финансовом году, подлежат использованию в очередном финансовом году на те же цели.

§ 5. Стадия составления и утверждения отчета

об исполнении бюджета и бюджетной отчетности

Бюджетный процесс завершается составлением и утверждением отчета об исполнении бюджета. Отчеты об исполнении федерального и консолидированного бюджетов за истекший год составляет Минфин России и представляет их в Правительство РФ.

Отчет об исполнении бюджета составляется финансовыми органами на основании ведущегося ими через органы Казначейства учета исполнения бюджета и отчетов учреждений и организаций, кредитных учреждений, участвующих в исполнении бюджета.

Основы бюджетного учета и бюджетной отчетности закреплены в [ст. ст. 264.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E867W7CBM) - [264.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E869W7C6M) БК РФ. В частности, **бюджетная отчетность включает:**

1) отчет об исполнении бюджета;

2) баланс исполнения бюджета;

3) отчет о финансовых результатах деятельности;

4) отчет о движении денежных средств;

5) пояснительную записку.

Составляют бюджетную отчетность главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета и т.д. Сводная бюджетная отчетность представляется в органы Федерального казначейства и, соответственно, в финансовые органы по подчиненности.

Ежегодно не позднее 26 августа текущего года Правительство РФ представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный год в форме федерального закона. Годовые отчеты об исполнении бюджетов всех уровней подлежат утверждению в соответствующих представительных органах ([ст. ст. 192](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278EDWCC9M), [264.10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E965W7CAM) БК РФ).

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета представляется Правительством РФ в Государственную Думу не позднее срока внесения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период ([п. 1 ст. 264.10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EC67W7CAM) БК РФ).

Одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета Правительством РФ представляются [(п. 2 ст. 264.10)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E965W7C8M):

1) проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год;

2) баланс исполнения федерального бюджета;

3) отчет о финансовых результатах деятельности;

4) отчет о движении денежных средств;

5) пояснительная записка;

6) отчеты об использовании ассигнований резервных фондов, о предоставлении и погашении бюджетных кредитов, состоянии государственного долга, об исполнении приложений к федеральному закону о федеральном бюджете за отчетный финансовый год;

7) отчетность, предусмотренная бюджетным законодательством Российской Федерации.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета, доклад председателя Счетной палаты РФ о заключении Счетной палаты РФ на годовой отчет об исполнении федерального бюджета.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета по предложению Председателя Думы или по своей инициативе по бюджету могут выступить или представить доклады с анализом бюджетной деятельности Генеральный прокурор РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель ВАС РФ и высшие должностные лица других высших судебных органов с анализом, связанным с бюджетными спорами и другими нарушениями бюджетного законодательства ([п. 1 ст. 264.11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E966W7C8M) БК РФ).

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральный закон об исполнении бюджета ([п. 2 ст. 264.11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E967W7CEM) БК РФ).

Отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации составляется финансовыми органами, а затем представляется исполнительным органам власти, которые представляют его представительным органам власти. Исполнительный орган власти представляет соответствующему представительному органу власти отчет об исполнении бюджета в установленный срок.

Конкретные сроки определяются соответствующими представительными органами власти в положении о бюджетном процессе на данной территории.

Отчет об исполнении бюджета должен составляться по всем основным показателям доходов и расходов в установленном порядке с необходимым анализом исполнения доходов (в том числе по обеспечению уровня закрепленных доходов) и расходования средств.

Представительные органы власти по результатам рассмотрения отчетов об исполнении бюджетов принимают решения об их утверждении либо отклонении. После принятия решения об утверждении бюджета на следующий финансовый год и отчета об исполнении бюджета за предыдущий год на очередной сессии представительного органа власти рассматривается информация о консолидированном бюджете на следующий финансовый год и об исполнении консолидированного бюджета за предыдущий год с учетом принятия нижестоящими представительными органами власти решений об утверждении бюджетов и отчетов об их исполнении.

Указанные решения нижестоящих представительных органов власти направляются ими в соответствующие вышестоящие представительные и исполнительные органы власти в установленные указанными вышестоящими представительными органами власти сроки.

Исполнительные органы власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга представляют отчеты об исполнении соответствующих консолидированных бюджетов в Минфин России и Федеральную службу государственной статистики, которые используют эти отчеты для разработки бюджета на следующий год.

Конкретные сроки и формы представленных отчетов определяются Минфином России и Федеральной службой государственной статистики.

Законы и решения об исполнении бюджета или об отклонении бюджета должны быть опубликованы в СМИ, а также в течение года - в специальных статистических сборниках.

Важными для исполнения бюджетов всей бюджетной системы являются процессуальные вопросы исполнения судебных актов по обращению взысканий на средства бюджетной системы Российской Федерации, каждого конкретного бюджета. Вопросы эти урегулированы в [гл. 24.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627DE6WCCAM) БК РФ.

Все взыскания производятся только на основании исполнительных документов (исполнительный лист, судебный приказ) с указанием сумм, подлежащих взысканию в валюте Российской Федерации. К исполнительному документу должны быть приложены надлежащим образом заверенная судом копия судебного акта и заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета взыскателя, на которые должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию ([ст. 242.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627DE6WCC8M) БК РФ).

Если иск предъявляется к федеральным органам власти, органам власти субъекта Федерации или органам местного самоуправления, то документы для исполнения судебных исков направляются для исполнения в Минфин России или финансовый орган субъекта.

Если иск предъявлен бюджетному учреждению, получающему средства из бюджета, то документы на взыскание направляются в орган Федерального казначейства по месту открытия должнику лицевого счета по исполнению бюджета (получению средств из бюджета), а также средств, полученных им от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. При недостаточности лимитов бюджетных обязательств исполнение производится должником за счет средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности ([ст. 242.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6277EAWCC8M) БК РФ).

§ 6. Финансовый контроль и мониторинг в бюджетном процессе

Проблемы составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета настолько важны, что практически этой деятельностью в государстве занимаются все органы всех трех ветвей власти. Так, представительные органы, принимая законы и решения о бюджетах бюджетной системы и внебюджетных фондов, контролируют правильность составления этих нормативных актов, оценивают реальность поступления в доходную часть бюджетов доходов и реальность запланированных расходов.

Затем представительные органы следят за исполнением бюджета и в течение текущего года заслушивают доклады Правительства РФ и министра финансов о ходе исполнения бюджета. Затем представительные органы принимают законы, постановления и решения об исполнении своих бюджетов, а следовательно, анализируют и подвергают контролю деятельность всех органов государства и бюджетных учреждений по исполнению бюджетов.

Правительство РФ, субъекты Российской Федерации, а также администрации местного самоуправления, подготавливая и рассматривая проект закона о бюджете, а затем проект закона об исполнении бюджета, также осуществляют в государстве контрольную функцию.

Судебные органы осуществляют деятельность по обеспечению исков по обращению взысканий на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Однако бюджетная деятельность так многообразна и сложна, что в государстве существует система органов, специально занимающаяся бюджетным контролем. Так, подробно регламентируются бюджетные полномочия, в том числе и по осуществлению финансового контроля и ответственности, Минфина России в [ст. ст. 165](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627AE8WCCFM), [167](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA65W7CBM) БК РФ. В частности, именно Минфин России устанавливает порядок составления бюджетной отчетности федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, представляет в Правительство РФ бюджетную отчетность, осуществляет нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению финансового контроля.

Подробно регулируются полномочия и ответственность в области бюджетной деятельности Федерального казначейства - [ст. ст. 166.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA62W7C7M), [167](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA65W7CBM), [267](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E968W7CBM) БК РФ. Практически Федеральное казначейство осуществляет постоянный финансовый мониторинг, так как ежедневно именно на его счета зачисляются все доходы и расходы федерального бюджета.

Для осуществления бюджетно-финансового контроля создан специальный орган государственного управления - Федеральная служба финансово-бюджетного надзора ([ст. ст. 166.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA65W7CDM), [268](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627EE8WCC3M) БК РФ).

Очень широки и важны в целом для бюджетной деятельности государства контрольные полномочия Счетной палаты РФ. Это конституционный орган, который осуществляет бюджетный контроль на всей территории Российской Федерации. Она образуется на основании [ч. 5 ст. 101](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEA63W7CEM) Конституции РФ. Председатель Счетной палаты и половина состава ее аудиторов назначаются Государственной Думой ([п. "д" ч. 1 ст. 103](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AE863W7CBM) Конституции РФ). Назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов относится к ведению Совета Федерации ([п. "и" ч. 1 ст. 102](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEA64W7CDM) Конституции РФ).

Основы деятельности Счетной палаты закреплены в [ст. 167.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA65W7C8M) БК РФ, действует она на основании Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6293AF8DEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О Счетной палате Российской Федерации" и занимается постоянной проверкой, контролем и мониторингом правильного расходования бюджетных средств. Следует обратить внимание, что в соответствии со [ст. 195](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6278E9WCCBM) БК РФ, проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период для внесения замечаний и предложений направляется Государственной Думой в Счетную палату РФ, а в соответствии с [п. 2 ст. 264.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E960W7C6M) БК РФ, внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета также осуществляется Счетной палатой РФ <1>.

--------------------------------

<1> См.: Степашин С.В. Конституционный аудит. М., 2006.

В соответствии с БК РФ финансовый контроль осуществляется главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета [(ст. 269)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E969W7CAM). Главные распорядители бюджетных средств осуществляют контроль за подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств, следят за правильным и целевым использованием субсидий и субвенций. С этой целью проводят проверки подведомственных распорядителей (получателей) бюджетных средств и государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

В [ст. 270.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E660W7CDM) БК РФ закреплены также понятие и функции **внутреннего финансового аудита.** Органы исполнительной власти и местной администрации вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), которые должны следить за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетной отчетности, осуществлять меры по повышению эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Следует заметить, что финансовый контроль не только обеспечивает успешную бюджетную деятельность в государстве, но и делает эту деятельность прозрачной и является основным инструментом в борьбе с коррупцией.

Глава IX. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗМЕЩЕНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ

§ 1. Общая характеристика института размещения

государственных и муниципальных заказов

Система государственного и муниципального заказа является составной частью экономики Российской Федерации и важнейшей сферой распределения бюджетных средств. Как известно, консолидированные закупки федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составляют значительный объем, например, в 2008 г. объем государственного заказа достиг порядка 4 трлн. руб. за год <1>. При этом эффективное построение и работа системы размещения заказа имеют важное значение для экономических интересов общества и государства. От эффективности системы размещения заказов зависят как экономия бюджетных средств, так и уровень коррупции и состояние конкурентной среды в стране <2>.

--------------------------------

<1> См.: Казьмин Д. Удвоение госзаказа // Сайт Федеральной антимонопольной службы: http://www.fas.gov.ru/article/a\_21806.shtml.

<2> См.: Евраев М.Я., Писенко К.А. [Основные направления развития законодательства](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65ADD48D4E79EE233EF9DEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWEC9M) о размещении государственных и муниципальных заказов, а также законодательства об использовании ограниченных природных ресурсов в свете актуальных задач конкурентного реформирования отечественного законодательства и управления в сфере экономической деятельности // Финансовое право. 2006. N 8.

Порядок размещения государственных и муниципальных заказов регулируется специальным законодательством о государственном и муниципальном заказе, основанным на положениях [ГК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ, [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о размещении заказов) <1>, а также иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. I). Ст. 3105.

При этом [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов является системным, ключевым законом в данной области, однако не единственным. Он устанавливает основы и применяется в отношении всех сфер размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, однако некоторые сферы имеют существенную специфику, что требует особого, дополнительного законодательного регулирования. К таким сферам относятся, в частности, государственный оборонный заказ и заказ на поставку материальных ценностей в государственный резерв. Поэтому [ч. 3 ст. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCC9M) Закона о размещении заказов указывает, что особенности размещения государственного оборонного заказа, заказа на поставку материальных ценностей в государственный резерв могут устанавливаться иными федеральными законами.

Особенности размещения государственного оборонного заказа установлены в настоящее время Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E8233BFBDCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 27 декабря 1995 г. N 213-ФЗ "О государственном оборонном заказе" (далее - Закон о государственном оборонном заказе) <1>, а особенности размещения государственного заказа на поставку материальных ценностей в государственный резерв определены в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7233FFDD7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 29 декабря 1994 г. N 79-ФЗ "О государственном материальном резерве" (далее - Закон о государственном резерве) <2>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1996. N 1. Ст. 6.

<2> СЗ РФ. 1995. N 1. Ст. 3.

Специальные, дополнительные нормы, регулирующие особые отношения в сфере государственного заказа, могут содержаться и в иных законодательных актах. Так, особенности регулирования государственных закупок сельскохозяйственной продукции определяются Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA2839F5D7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 2 декабря 1994 г. N 53-ФЗ "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" <1>, специальные нормы в области госзаказа содержатся также в [ЛК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F4D8CEAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и других законодательных актах, во исполнение которых также могут приниматься соответствующие подзаконные акты, детализирующие процедуры размещения заказов в данных отдельных сферах <2>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3303.

<2> Так, в соответствии с положениями [ЛК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F4D8CEAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, предусматривающими в определенных в этом Кодексе случаях размещение заказов и заключение договоров на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов, и в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов было принято [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7233DF5DDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ от 30 июня 2007 г. N 418 "Об утверждении Положения об особенностях размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров" (СЗ РФ. 2007. N 28. Ст. 3433).

При этом следует иметь в виду, что, согласно [ч. 1 ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCCFM) Закона о размещении заказов, нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и связанные с размещением заказов, должны соответствовать Закону о размещении заказов. Очевидно, что это положение распространяется и на развивающие положения законов соответствующие подзаконные акты, которые не должны, как известно, противоречить законодательству.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов, применяются правила международного договора.

В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о размещении заказов, Президент РФ, Правительство РФ вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов, в случаях и в пределах, которые предусмотрены [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ. В настоящее время функции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, выполняет Министерство экономического развития РФ.

Указание [ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCCFM) Закона о размещении заказов о том, что законодательство о размещении заказов основано на [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED68W7C6M) РФ и [ГК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7293EFED7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEC687DWECDM) РФ, не случайно. Дело в том, что отношения, возникающие в сфере размещения заказов, одновременно являются и составной частью бюджетных отношений, урегулированных нормами бюджетного права, и в то же время тесным образом переплетены с действием частной хозяйственной инициативы, сферой предпринимательской деятельности, субъекты которой активно взаимодействуют с государственными и муниципальными заказчиками - распределителями бюджетных средств, т.е. со сферой регулирования гражданского права. Поэтому правовые нормы, регулирующие соответствующие отношения, связанные с размещением государственного и муниципального заказа, присутствуют в бюджетном и гражданском законодательстве, но, естественно, преследуя свойственные этим сферам законодательства цели и задачи и устанавливая свойственные данным отраслям законодательства механизмы правового регулирования. При этом [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED68W7C6M) РФ и [ГК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7293EFED7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEC687DWECDM) РФ не только создают основу для регулирования размещения заказов в законодательстве о размещении заказов, но и непосредственно регулируют определенные вопросы в данной области.

Также и цели [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов лежат в плоскости бюджетных интересов, с одной стороны, и поддержки предпринимательства, конкуренции, частной инициативы, развития рынков и экономики - с другой.

Целями данного [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) являются обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

В соответствии со [ст. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCCFM) Закона о размещении заказов под **размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд** понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном данным Законом, действия заказчиков и уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд либо иных гражданско-правовых договоров в любой форме в случаях, установленных Законом о размещении заказов.

Под **государственными нуждами** [ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2CW1CDM) Закона о размещении заказов понимает обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Под **муниципальными нуждами** понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Следует отметить, что, согласно указанным определениям, государственные и муниципальные нужды могут обеспечиваться за счет как бюджетных, так и внебюджетных источников финансирования. В соответствии с данным и иными положениями [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов требования данного Закона к размещению средств заказчиков применяются в отношении как бюджетных, так и внебюджетных источников финансирования деятельности заказчиков. Об этом же свидетельствует, в частности, и [ст. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCCAM) Закона о размещении заказа, определяющая понятия государственных и муниципальных заказчиков.

**Государственными заказчиками, муниципальными заказчиками** (далее - заказчики) могут выступать соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

Следует также отметить, что [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов распространяется на закупки не только государственных (федеральных и региональных), но и муниципальных заказчиков.

[Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов является довольно объемным: состоит из 12 глав, содержащих 88 статей, превышая прежний объем аналогичного закона 1999 г. И это не случайно. Основная часть правовых вопросов размещения государственных и муниципальных заказов регламентирована сегодня именно на уровне федерального закона, что является важной гарантией обеспечения прав всех заинтересованных лиц, вовлеченных в процедуру размещения заказов. [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов регламентирует процедуру размещения заказов, а также определяет вопросы контроля соблюдения законодательства о размещении заказов и порядок обеспечения защиты прав и законных интересов участников размещения заказов.

Среди вопросов, урегулированных законом, - основные понятия законодательства о размещении заказов, в том числе понятия государственных и муниципальных нужд, государственных и муниципальных заказчиков, понятия размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, специализированной организации, комиссии по размещению заказов, участников размещения заказов, государственного или муниципального контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Также данный Закон определяет основные способы размещения заказов [(ст. 10)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE9WCCAM), требования к участникам размещения заказа при размещении заказа путем проведения торгов [(ст. 11)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE8WCC9M), условия допуска к участию в торгах [(ст. 12)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE7WCCEM), национальный режим в отношении товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами [(ст. 13)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE6WCCDM), участие учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов в размещении заказов [(ст. 14)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6079E8WCC2M), особенности участия субъектов малого предпринимательства в размещении заказа [(ст. 15)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6079E7WCCAM), информационное обеспечение размещения заказов [(ст. 16)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEEWCCFM), контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов ([ст. ст. 17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EWECAM), [17.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWECAM), [17.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWEC9M)), реестры государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов [(ст. 18)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEBWCCCM), реестр недобросовестных поставщиков [(ст. 19)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC8M).

В последующих главах [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) детально регламентированы указанные выше вопросы, в том числе порядок отдельных способов размещения заказов, механизмы контроля размещения заказов и защиты прав участников размещения заказов и др.

Прежде чем приступить к более внимательному рассмотрению механизмов регулирования размещения заказов, кратко обратим внимание на историю формирования современной системы размещения государственных и муниципальных заказов.

§ 2. История формирования отечественной системы

размещения государственных и муниципальных заказов

Размещение публичных заказов среди частных предпринимателей - в настоящее время государственных или муниципальных заказов - явление не новое как для России, так и для зарубежных государств и имеет свою историю. Как отмечает Е.Ю. Гончаров, "естественное развитие социальных и экономических отношений привело к возникновению различных форм контактов между государством и частным предпринимательством. Эти контакты складывались стихийно, но по мере накопления некоторого опыта возникла необходимость их законодательного регулирования.

В России привлечение частных капиталов и предприимчивых людей к обеспечению государственных нужд на определенных условиях происходило издавна, но первые сохранившиеся акты с упоминанием мероприятий - предтеч конкурсных или публичных торгов относятся к XVII веку" <1>. Так, "7 июля 1654 года, во время царствования Алексея Михайловича, отца Петра Великого, был объявлен Указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей. В этом Указе за определенный объем груза (который определялся кулями, возами и пр.) назначалась различная цена - 40 копеек, 55 копеек и 1,5 рубля. На таких условиях подрядчик должен был отвезти хлеб в Смоленск, при этом освобождаясь от пошлины. То есть конкурса как такового еще не было, но уже появились его основные пункты - публичный заказ, поиск исполнителей, условия. Другие отрывочные сведения XVII века по сути не сильно отличаются от приведенного выше" <2>.

--------------------------------

<1> Гончаров Е.Ю. История торгов в России XVII - XVIII вв. // Конкурсные торги. 1998. N 8. С. 39 - 44.

<2> Гончаров Е.Ю. Указ. соч. С. 45 - 46.

Со времен Петра I нормативно-правовое регулирование размещения государственных заказов стало особенно активно развиваться вплоть до советской поры. В советское время поначалу институт государственного заказа по инерции действовал какое-то время, хотя и носил уже отпечаток советской экономической и политической идеологии.

В дальнейшем, особенно после окончания периода нэпа, в силу того что экономическая жизнь подверглась беспощадной государственной монополизации, национализации и огосударствлению, серьезно говорить о развитом правовом регулировании размещения государственного заказа, об участии частных поставщиков в данных процедурах, конкуренции между участниками заказа в целом не приходилось.

Только приблизительно через 60 лет начинается постепенное реанимирование института государственного заказа в системе регулирования экономических и бюджетных отношений, когда "в конце 1980-х гг. решено было осуществить перестройку материально-технического обеспечения и в этих целях обеспечить переход от централизованного фондирования материальных ресурсов к оптовой торговле" <1>. Важнейшее место в новой системе хозяйствования и экономической перестройке должен был занять институт государственного заказа <2>.

--------------------------------

<1> Изменения формальных правил размещения государственного заказа в России и текущие преобразования в контексте международного опыта // http:// ecsocman.edu.ru/ db/ msg/ 293244.html.

<2> См.: Гончаров Е.Ю. Указ. соч. С. 33 - 44; Государственный заказ в дореволюционной России; История торгов в России // http:// torgi.nvn.ru/ history/; Иванов А.Н. Конкурсные торги: история вопроса. Строительный комплекс // Тендеры.ру: http:// procurement.emanagement.ru/ state-rost.htm; и др.

Однако в развитии эффективной системы размещения заказов не все складывалось благополучно. Исследователи отмечали, что не все принимаемые впоследствии законодательные акты носили прогрессивный характер. Как отмечали специалисты Федеральной антимонопольной службы - одного из соразработчиков действующего [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов, - "прежнее законодательство создавало просторные условия для коррупции и присвоения бюджетных средств частными лицами посредством злоупотреблений в сфере размещения государственных и муниципальных заказов".

Среди наиболее распространенных злоупотреблений условно выделялись такие три группы, как:

1) низкая степень информированности участников рынка, отсутствие единого информационного ресурса;

2) отсечение заказчиком от процедур размещения заказов "не своих" компаний посредством квалификационного отбора участников, выставления к участникам требований, как правило, ничего не гарантирующих заказчику, но зачастую описывающих "свою" компанию <1>;

--------------------------------

<1> См.: Евраев М.Я., Писенко К.А. [Указ. соч.](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65ADD48D4E79EE233EF9DEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWEC6M)

3) практически произвольное определение победителя.

Наличие этих и других проблем не способствовало оздоровлению финансовой деятельности государства, обеспечению интересов бюджета, государственных задач, конкуренции и правомерных частных хозяйственных интересов в области размещения государственных и муниципальных заказов.

Определенным образом недостатки законодательства о размещении заказов удалось компенсировать установлением антимонопольных требований к торгам, направленных на защиту интересов добросовестных предпринимателей - участников процедур размещения заказов в антимонопольном законодательстве, сначала в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E9223BFADBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 9 октября 2002 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" <1>, а впоследствии в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6293AF8D7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" <2>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2002. N 41. Ст. 3969.

<2> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. I) Ст. 3434.

Однако для кардинального решения проблем коррупции, неэффективности расходования бюджетных средств, ограничения конкуренции при размещении заказов этого инструментария антимонопольного законодательства было недостаточно. Стала очевидной необходимость реформирования непосредственно правового регулирования размещения публичного заказа. Основой реформы регулирования госзакупок стало принятие нового [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов, который изменил систему размещения заказов <1>.

--------------------------------

<1> Среди прочих преимуществ механизмы нового Закона способствовали существенной экономии расходования бюджетных средств, а также косвенному экономическому эффекту от развития конкуренции. При разработке и принятии [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) предполагалась экономия на уровне 5 млрд. долл. США в год. В качестве ориентира использовались данные зарубежного опыта реформирования законодательства о публичных закупках, полученные от Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР): "В Италии выполнение европейского норматива о проведении публичных торгов по закупке вагонов для скоростных поездов привело к снижению цены на 30%. По оценкам Бразилии, эта страна экономит 20% после введения процедуры публичных закупок через Интернет посредством обратного аукциона. В Финляндии проведение торгов на приобретение услуг общественного транспорта снизило удельные затраты на 27%. В Гетеборге (Швеция) после введения конкурентных торгов в области общественного транспорта государственные субсидии упали на 30%. Колумбийское министерство обороны сообщает об экономии при приобретении товаров военного назначения в размере 47% за счет повышения прозрачности при осуществлении процедур проведения закупок". При этом, оценивая возможную экономию в России, необходимо учитывать, что в индексе восприятия коррупции (ИВК) Российская Федерация занимает 128-е место из 159, а Колумбия - 56-е место! Также необходимо отметить, что в соответствии с аналитическим докладом аудиторско-консалтинговой компании ФБК доля честных открытых конкурсов в общем количестве процедур государственных закупок не превышала 1%. См.: Евраев М.Я., Писенко К.А. [Указ. соч.](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65ADD48D4E79EE233EF9DEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607CWEC9M) По данным ФАС России, после принятия [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов в 2006 г. экономия бюджетных средств составила 106 млрд. руб., 2007 г. - 168 млрд. руб., в первом полугодии 2008 г. - 117 млрд. руб. См.: Экономия бюджетных средств на госзаказе за первое полугодие 2008 г. выросла на 11% и составила 117 млрд. руб. // Сайт Федеральной антимонопольной службы: http:// www.fas.gov.ru/ ffles/ 20975/ l\_evraev.doc.

В целях ликвидации или уменьшения указанных проблем [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов ввел, в частности, жесткие процедуры размещения заказов, направленные на минимизацию коррупции в данной сфере, ввел ускоренную процедуру квазисудебного обжалования в контролирующем административном органе власти действий заказчика и других органов, заинтересованных в размещении заказов, для улучшения прозрачности проведения процедур размещения заказов была установлена обязательность размещения информации о размещении заказов в сети Интернет.

Таким образом, в стране создано единое информационное пространство. Для минимизации злоупотреблений в отношении участников при квалификационном отборе был установлен закрытый перечень требований к участникам размещения заказа. Предусмотрена возможность выставления заказчиком требования реальной экономической гарантии обеспечения обязательств (банковская гарантия, страхование ответственности, залог денежных средств).

В целях минимизации злоупотреблений, связанных с возможностью во многих случаях произвольного определения победителя, в качестве одной из важных форм размещения заказов были введены аукционы, а также установлено, что при проведении конкурса изначально должны быть установлены критерии определения победителя из закрытого перечня, указанного в [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EWECBM), и значение каждого из критериев.

Еще одним ключевым положением реформы государственного заказа и нового [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) стало то, что теперь в единую систему и единое правовое поле регулирования были включены наряду с государственными заказчиками и муниципальные органы власти.

§ 3. Основное содержание института размещения

государственных и муниципальных заказов

Процесс размещения заказа включает в себя несколько взаимосвязанных процедур: выделение государством бюджетных средств получателю бюджетных средств - заказчику, расходование данных средств в соответствии с установленными процедурами, заключение гражданско-правового договора преимущественно в форме государственного или муниципального контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, исполнение этого контракта (договора).

Кроме того, в регламентации размещения заказов важное место отводится публичному контролю за размещением заказов и защите прав участников процедур размещения заказов в целях обеспечения целевого расходования бюджетных средств, обеспечения добросовестной конкуренции при размещении заказов и иных публичных интересов, определенных в законодательстве о размещении заказов.

Бюджетно-правовые аспекты размещения государственного и муниципального заказа регулируются в [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, а также в региональном бюджетном законодательстве и подзаконных актах бюджетного права. В БК РФ и других актах бюджетного права институт размещения заказов регламентируется в бюджетно-правовом плане как один из механизмов расходования бюджетных средств, т.е. в процессе выделения получателям бюджетных средств или заказчикам бюджетных средств для последующего расходования в рамках размещения заказа у внешних исполнителей - предпринимателей - посредством проведения процедур, установленных в законодательстве о размещении заказов.

Основная регламентация таких процедур, а также вопросы контроля за размещением государственных и муниципальных заказов и некоторые другие вопросы в данной области определены в [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов - основном законодательном акте в сфере размещения заказов.

Основные частноправовые вопросы заключения гражданских договоров на размещение публичных заказов определены в [ГК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ и соответствующих данному Кодексу нормах законодательства о размещении заказов. Помимо базовых положений гражданского права и законодательства этому вопросу специально посвящены [§ 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7293EFED7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEC687DWECDM) "Поставка товаров для государственных или муниципальных нужд" гл. 30 "Купля-продажа", а также [§ 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7293EFED7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEC6879WEC9M) "Подрядные работы для государственных или муниципальных нужд" гл. 37 "Подряд" ГК РФ.

Рассмотрим подробнее эти стадии процедур размещения заказов. Начнем с бюджетно-правовых аспектов размещения заказа. Нормы бюджетного права регулируют отношения в сфере госзаказа непосредственно (прямо) или косвенным образом. Поэтому для определения порядка регулирования размещения заказов в соответствии с положениями [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ необходимо руководствоваться не только нормами, которые прямо регулируют вопросы размещения заказов, но и нормами, которые определяют общие вопросы расходования бюджетных средств, а также иные общие положения [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, применимые к институту размещения госзаказа как одной из форм государственных расходов.

Прежде всего данные нормы содержатся в [гл. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CE6WCC9M) "Общие положения о расходах бюджетов" разд. III "Расходы бюджетов" части II "Бюджетная система Российской Федерации" БК РФ <1>, поскольку институт размещения заказов непосредственно связан с расходованием бюджетных средств для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Ряд статей [гл. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CE6WCC9M) непосредственно регулирует институт госзакупок.

--------------------------------

<1> См. также: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFED7C4AFC73794DDEBDFWFCCM) от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ.

Некоторые другие статьи, регулируя общие вопросы расходования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, также имеют большое значение для понимания регулирования данного института в контексте всей системы регулирования расходования бюджетных средств. К таким общим положениям относятся, в частности, нормы [ст. 65](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EBW6C3M) БК РФ, определяющие общий порядок формирования расходов бюджетов. В [статьях 69](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED65W7CFM), [69.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6276EFWCCFM), [69.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED67W7CFM), [70](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED68W7CDM), [72](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED68W7C6M), [73](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BECWCCCM) и др. содержатся правила, регулирующие институт госзакупок.

Так, согласно [ст. 72](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED69W7CFM) БК РФ размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением отдельных случаев, указанных в данной [статье](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE65W7C9M) <1>.

--------------------------------

<1> [Пункт 3 ст. 72](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EE65W7C9M) БК РФ указывает следующие особые случаи: "...если предметами государственного (муниципального) контракта являются поставка товаров в соответствии с государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом Российской Федерации, а также выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, такие государственные (муниципальные) контракты могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели долгосрочными целевыми программами (проектами) и государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом Российской Федерации, на срок реализации указанных программ (проектов), а также в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации, принимаемыми в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации".

Важное место в регламентации госзакупок занимает определение в этом процессе правового статуса бюджетного учреждения, а также получателя бюджетных средств. Напомним, что, согласно [ст. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCCAM) Закона о размещении заказов, наряду с органами власти и внебюджетными фондами бюджетные учреждения и иные получатели бюджетных средств входят в состав понятия государственных и муниципальных заказчиков. В связи с этим важно обратить внимание на то, как [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ определяет понятия бюджетного учреждения и получателя бюджетных средств, чтобы выявить лиц, на которых распространяется [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов, а также лиц, на которых данный Закон не распространяется.

Согласно [ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EBW6C5M) БК РФ под **бюджетным учреждением** понимается государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Под **получателем бюджетных средств** (получателем средств соответствующего бюджета) понимается орган государственной власти (государственный орган), 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, если иное не установлено [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

При этом важно обратить внимание, что, согласно [п. 6 ст. 161](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED69W7CCM) БК РФ, определяющему особенности правового положения бюджетных учреждений, положения, установленные БК РФ применительно к бюджетным учреждениям, распространяются на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы) и органы управления государственными внебюджетными фондами.

В таком широком толковании состав лиц, на которых распространяются нормы, предусмотренные в отношении бюджетных учреждений и получателей бюджетных средств, практически совпадает. Исключением является орган местной администрации. Такой орган является единственным лицом - получателем бюджетных средств, в отношении которого, согласно [п. 6 ст. 161](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED69W7CCM), не применяются положения БК РФ, распространяющиеся на бюджетные учреждения. Кроме того, нормы, касающиеся такой группы получателей бюджетных средств, как бюджетные учреждения, касаются только бюджетных учреждений, находящихся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, имеющих право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Следовательно, в тех случаях, когда нормы [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ о публичных закупках регулируют отношения с участием бюджетных учреждений, они распространяются на все бюджетные учреждения, а также на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы) и органы управления государственными внебюджетными фондами. А когда нормы [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ распространяются на получателей бюджетных средств, они распространяются на органы государственной власти (государственные органы), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, на бюджетные учреждения, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств и имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, а также на органы местной администрации. Напомним, что указанные выше лица - бюджетные учреждения и получатели бюджетных средств - объединяются в Законе о размещении заказов [(ст. 4)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCCAM) в единую категорию - государственные и муниципальные заказчики.

Основы бюджетно-правового статуса государственных и муниципальных заказчиков в сфере публичных закупок регламентированы также в ряде других статей БК РФ, среди которых хотелось бы обратить внимание прежде всего на [ст. ст. 70](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED68W7CDM), [161](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED68W7CEM), [166.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA62W7C7M) и [219](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB68W7C8M), непосредственно касающиеся и регламентирующие бюджетно-правовые вопросы размещения государственных и муниципальных заказов. В частности, в данных статьях устанавливается механизм бюджетно-правового регулирования размещения заказов.

**Основы бюджетно-правового механизма размещения заказов.** [Статья 219](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB69W7CAM) БК РФ указывает, что получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий, в соответствии с платежными документами.

[Статья 70](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED68W7CDM) БК РФ определяет общие вопросы обеспечения выполнения функций бюджетных учреждений и указывает при этом, что обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений включает наряду с другими расходами, в частности, оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд.

[Статья 161](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED68W7CCM) БК РФ устанавливает, что бюджетное учреждение осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой, порядок ведения которой определяется также БК РФ. При этом заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств.

При нарушении бюджетным учреждением установленного финансовым органом порядка учета бюджетных обязательств санкционирование оплаты денежных обязательств бюджетного учреждения приостанавливается, в соответствии с порядком, определенным соответствующим финансовым органом. Согласно [п. 5 ст. 219](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EB69W7C8M) БК РФ санкционирование оплаты денежных обязательств является одним из элементов исполнения бюджета по расходам наряду с принятием бюджетных обязательств, подтверждением денежных обязательств и подтверждением исполнения денежных обязательств.

Таким образом, устанавливаются **меры текущего финансового контроля за расходованием бюджетных средств,** выражающиеся в такой мере принуждения со стороны органов, санкционирующих оплату денежных обязательств бюджетных учреждений - заказчиков, как приостановление санкционирования.

Согласно [ст. 166.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EA64W7C6M) БК РФ санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, лицевые счета которых открыты в Федеральном казначействе, относится к полномочиям Федерального казначейства. Санкционирование оплаты денежных средств региональных бюджетов производится соответствующими финансовыми органами субъектов Российской Федерации <1>.

--------------------------------

<1> См.: ст. 26 "Бюджетные полномочия финансового органа города Москвы" Закона г. Москвы от 10 сентября 2008 г. N 39 "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве" // Тверская, 13. 2008. 2 окт.

Бюджетный [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ устанавливает и **меры ответственности за нарушение порядка расходования бюджетных средств бюджетным учреждением.** В случае нарушения последним требований [ст. 161](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED68W7CEM) БК РФ при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров такое нарушение является основанием для признания их судом недействительными по иску соответствующего главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

Также далее определяются **параметры взаимоотношений заказчика - бюджетного учреждения с контрагентом - исполнителем государственного или муниципального заказа** в случае уменьшения бюджетному учреждению главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения бюджетным учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров.

В этом случае бюджетное учреждение должно обеспечить согласование новых сроков, а если необходимо, и других условий государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров. При этом исполнитель заказа - сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора - вправе потребовать от бюджетного учреждения возмещения только фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора.

Бюджетное учреждение самостоятельно выступает в суде в качестве ответчика по своим денежным обязательствам. Бюджетное учреждение обеспечивает исполнение своих денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств.

Как уже указывалось, принятие денежных обязательств бюджетным учреждением и получателем бюджетных средств осуществляется в рамках предельных объемов денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, или **бюджетных ассигнований.**

Такое понятие бюджетного ассигнования дается в [ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12ECW6C8M) БК РФ. Институт бюджетных ассигнований является важным элементом в бюджетно-правовом регулировании института регулирования государственных расходов и, соответственно, института госзаказа.

Институт бюджетных ассигнований регламентирован и в других статьях [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, в частности в [ст. ст. 69](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED65W7CFM) и [69.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6276EFWCCFM). Перечисляя различные виды бюджетных ассигнований, [ст. 69](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6276EFWCC8M) БК РФ устанавливает, что к бюджетным ассигнованиям относятся, в частности, ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд.

[Статья 69.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6276EFWCCFM) БК РФ определяет конкретные **виды бюджетных ассигнований,** в том числе указывает такой вид, как ассигнования на 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.

Таким образом, расходование денежных средств на размещение заказов осуществляется посредством и в пределах бюджетных ассигнований.

Следует обратить внимание на то, что размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг может осуществляться в том числе для целей оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам. Важным элементом бюджетно-правового регулирования расходования средств на выполнение данных услуг является подготовка государственного (муниципального) задания на выполнение данных услуг.

Согласно [ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6277E6WCCCM) БК РФ **государственное (муниципальное) задание** представляет собой документ, включающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Вопросы использования, содержания и формирования государственного (муниципального) задания регламентированы в [ст. 69.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED67W7CFM) БК РФ.

[Статья 73](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BECWCCCM) БК РФ регламентирует еще один элемент системы размещения заказов - институт **реестра закупок,** осуществленных без заключения государственного или муниципального контракта (в отдельных случаях, определенных [ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AE9WCCCM) Закона о размещении заказов, допускается размещение заказов без заключения государственного или муниципального контракта, но в рамках иных гражданско-правовых договоров).

Забегая вперед, следует отметить, что [ст. 18](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEBWCCCM) Закона о размещении заказов предусмотрено также ведение реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов. Ведение таких реестров, предусмотренных [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов, способствует повышению прозрачности государственных и муниципальных расходов.

В завершение обзора основных бюджетно-правовых элементов регулирования размещения публичных заказов следует отметить, что данные вопросы определяются и в ряде других положений [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, а также иных федеральных и региональных актах бюджетного права. Это такие законодательные акты, как законы субъектов Российской Федерации о региональных бюджетах и акты подзаконного характера, как, в частности, акты Минфина России, посвященные регламентации отдельных вопросов выделения и расходования бюджетных средств посредством размещения публичных заказов.

Расходование выделенных государственным и муниципальным заказчикам бюджетных ассигнований в рамках установленных лимитов для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд осуществляется исключительно посредством специально установленных способов и процедур.

Такие способы и процедуры установлены законодательством о размещении заказов, прежде всего [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов. Рассмотрим основные положения данного Закона, определяющие способы размещения заказов и иные вопросы порядка размещения публичных заказов.

§ 4. Способы размещения государственных

или муниципальных заказов

Согласно [ч. 1 ст. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE9WCC9M) Закона о размещении заказов **размещение заказа может осуществляться:**

1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;

2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

Согласно [ч. 2 данной статьи](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE9WCCEM) размещение заказа осуществляется во всех случаях путем проведения торгов (конкурсов или аукционов), за исключением случаев, предусмотренных Законом о размещении заказов. Таким образом, [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов специально определяет случаи, когда размещение заказов осуществляется посредством иных процедур, а именно запроса котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах. Данные случаи определяются в главах, посвященных данным процедурам размещения заказов.

По общему правилу, если сумма государственного или муниципального контракта превышает 500 тыс. руб., заказчику или уполномоченному органу необходимо применять процедуру торгов. Если сумма контракта не превышает 500 тыс. руб., то заказчик вправе проводить размещение заказов путем запроса котировок, т.е. без проведения торгов ([ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEBWCCFM) Закона о размещении заказов). Исключением из этого правила, когда контракты могут заключаться на сумму, превышающую 500 тыс. руб., без проведения торгов, являются два случая:

1) размещение заказа путем запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;

2) размещение заказа у единственного поставщика.

Рассмотрим все способы размещения заказов, и торги, и процедуры, проводимые без использования формы торгов, подробнее.

**Размещение заказов путем запроса котировок** подробно регулируется [гл. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEBWCC8M) Закона о размещении заказов.

Под **запросом котировок,** согласно [ч. 1 ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEBWCCEM) Закона о размещении заказов, понимается способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальных сайтах (с 1 января 2011 г. - на едином официальном сайте) извещения о проведении запроса котировок и победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта.

В [гл. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEBWCC8M) названного Закона регламентируются такие вопросы, как случаи возможности использования процедуры запроса котировок при размещении заказов, требования, предъявляемые к запросу котировок, требования, предъявляемые к котировочной заявке, порядок проведения запроса котировок, порядок подачи котировочных заявок, рассмотрение и оценка котировочных заявок.

[Часть 2 ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EDW6C3M) Закона о размещении заказов устанавливает, что заказчик, уполномоченный орган вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок цен товаров, работ, услуг, соответственно производство, выполнение, оказание которых осуществляются не по конкретным заявкам заказчика, уполномоченного органа и для которых есть функционирующий рынок, с учетом положений [ч. 3 ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EDW6C4M), в случаях если цена государственного или муниципального контракта не превышает 500 тыс. руб., за исключением случаев, предусмотренных [ч. ч. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEBWCC2M) и [6 ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EDW6C5M) и [гл. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BE6WCCCM) Закона о размещении заказов.

Таким образом, для того, чтобы можно было использовать для размещения заказов процедуру запроса котировок, необходимо наличие одновременно двух условий:

1) соответствующая сумма контракта;

2) производство, выполнение, оказание данных товаров, работ, услуг осуществляются не по конкретным заявкам заказчика, и по данным видам товаров, работ, услуг существует функционирующий рынок <1>.

--------------------------------

<1> На эти два критерия обращается внимание, в частности, в обзорной статье Ю. Игнатьева, касающейся изменений к Закону о размещении заказов, внесенных в апреле и июле 2007 г. См.: Игнатьев Ю. Госзакупки согласно 94-му // Неделя Якутии. (Размещено на сайте Федеральной антимонопольной службы www.fas.gov.ru 17 августа 2007 г.); см. также: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6283AFCD8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 20 апреля 2007 г. N 53-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2007. N 17. Ст. 1929; Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203BFEDCC8AFC73794DDEBDFWFCCM) от 24 июля 2007 г. N 218-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 4015.

Кроме того, следует учитывать, что, согласно [ч. 3 ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EDW6C4M) Закона о размещении заказов, заказчик, уполномоченный орган не вправе осуществлять путем запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг <1> на сумму более чем 500 тыс. руб., подлежащую уплате в течение квартала. Данное правило введено в целях минимизации злоупотреблений со стороны заказчика или уполномоченного органа в виде дробления заказов на части и размещения их путем запроса котировок в целях избежания процедур торгов, которые являются более прозрачными и обеспечивающими конкуренцию на рынке госзаказа и противодействие злоупотреблениям, связанным с присвоением бюджетных средств.

--------------------------------

<1> Понятия одноименных товаров, одноименных работ, одноименных услуг даются в [ч. 6.1 ст. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19WECFM) Закона о размещении заказов. Под ними понимаются товары, работы, услуги, относящиеся к одной группе товаров, работ, услуг в соответствии с номенклатурой товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере размещения заказов. Понятия одноименных товаров, работ, услуг используются также при регламентации размещения заказов путем размещения заказа у единственного источника, в некоторых других случаях.

Таково общее правило возможности использования процедуры запроса котировок, но есть некоторые оговорки и исключения. Рассмотрим их. Как уже указывалось, в [ч. ч. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEBWCC2M) и [6 ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EDW6C5M) и [гл. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BE6WCCCM) Закона о размещении заказов устанавливаются исключительные случаи, когда процедура запроса котировок может использоваться, даже если сумма заказа превышает 500 тыс. руб.

Согласно [ч. 5 ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEBWCC2M) заказчик вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок цен товаров, работ, услуг независимо от цены государственного или муниципального контракта, если соответственно производство, выполнение, оказание их осуществляется не по конкретным заявкам заказчика и для них есть функционирующий рынок, для обеспечения своей деятельности на территории иностранного государства, на которой находится заказчик, у иностранных поставщиков (исполнителей, подрядчиков).

Согласно [ч. 6 ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EDW6C5M) заказчик также вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок независимо от цены контракта, если такой заказ осуществляется на поставку продовольствия, средств, необходимых для оказания скорой или неотложной медицинской помощи, лекарственных средств, топлива, которые необходимы для нормального жизнеобеспечения граждан и отсутствие которых приведет к нарушению их нормального жизнеобеспечения, но только в случае, если уполномоченными на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления выдано предписание об отмене результатов торгов и принято решение о возможности размещения заказа на поставку таких товаров путем проведения запроса котировок.

Последнее исключение, когда запрос котировок может осуществляться на сумму свыше 500 тыс. руб., определено в [гл. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BE6WCCCM) Закона о размещении заказов, которая предусматривает особый порядок проведения процедуры размещения заказа путем запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

В указанной [главе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AEBWCCDM) подробно определена процедура запроса котировок для данных целей, она отличается от общей процедуры запроса котировок прежде всего тем, что, с одной стороны, запросы котировок могут в этих случаях проводиться без ограничений по цене, но, с другой стороны, в целях исключения злоупотреблений со стороны заказчиков такие запросы должны проводиться не у любых поставщиков по субъективному мнению заказчика, а среди поставщиков, предварительно отобранных заказчиком на основе конкурентной процедуры в порядке, определенном в [гл. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BE6WCCCM) Закона о размещении заказов.

**Случаи размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)** определены в [ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AE9WCCCM) Закона о размещении заказов.

Согласно [ч. 1 ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6077ECWCC9M) Закона о размещении заказов под **размещением заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)** понимается способ размещения заказа, при котором заказчик предлагает заключить государственный или муниципальный контракт, а в случае, предусмотренном [п. 14 ч. 2 ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6077ECWCC3M), государственный или муниципальный контракт либо иной гражданско-правовой договор только с одним поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

Таким образом, данная [статья](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AE9WCCCM) предусматривает возможность заключения заказчиком с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) не только государственного или муниципального контракта, но и иного гражданско-правового договора.

Процедура размещения заказов у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) установлена в связи с тем, что в ряде случаев размещения заказов на отдельные виды товаров, работ, услуг проведение торгов невозможно или неоправданно и проведение торгов в этих случаях не сможет обеспечить цели размещения заказа. Поэтому законодатель определил перечень случаев, когда размещение заказа следует проводить у единственного исполнителя. С целью избежания злоупотреблений данный перечень имеет закрытый характер, т.е. не допускает расширительного толкования и произвольного размещения заказов у единственного источника в неограниченном числе случаев.

В этих же целях содержание данных случаев имеет по возможности максимально конкретный характер. Согласно [ч. 2 ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AE9WCC2M) Закона о размещении заказов размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется, в частности, если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7233AFFD6C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECFM) от 17 августа 1995 г. N 147-ФЗ "О естественных монополиях" <1>, представлена только одна заявка на участие в конкурсе, заявка на участие в аукционе или котировочная заявка и др. (всего более 30 случаев).

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1995. N 34. Ст. 3426.

Отдельно хотелось прокомментировать случаи, указанные в [п. п. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EBW6C3M) и [14 ч. 2 ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6077ECWCC3M) Закона о размещении заказов. Согласно п. 6 ч. 2 ст. 55 заказ размещается у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), если возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, необходимости срочного медицинского вмешательства, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно.

Заказчик вправе заключить, в соответствии с [п. 6 ч. 2 ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EBW6C3M), контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в количестве, объеме, необходимых для ликвидации последствий непреодолимой силы или оказания срочной медицинской помощи. Применительно к данному случаю следует отдельно заметить, что [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов не раскрывает понятия обстоятельства непреодолимой силы. Определение этого понятия содержится в [ГК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEF6076WEC7M) РФ.

Также важно заметить, что по данному [пункту](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EBW6C3M) заказчик сам определяет в соответствии с нормами гражданского законодательства и сложившейся ситуацией, есть ли обстоятельство непреодолимой силы или нет, т.е. принимает на себя ответственность в этом вопросе. Однако, если контролирующий орган при последующей проверке установит, что в действительности таких обстоятельств не было, т.е. контракт был заключен с единственным исполнителем без использования процедур торгов без законной причины, тогда у контролирующего органа есть все основания начать контрольные процедуры, которые могут завершиться в дальнейшем принятием в отношении нарушителя соответствующих мер ответственности.

[Пункт 14 ч. 2 ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6077ECWCC3M) Закона о размещении заказов устанавливает, что размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется также, если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд осуществляются на сумму, не превышающую установленного ЦБ РФ предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке; при этом заказы на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг заказчик вправе размещать в течение квартала, в соответствии с настоящим [пунктом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6077ECWCC3M), на сумму, не превышающую указанного предельного размера расчетов наличными деньгами.

Следует заметить, что предельный размер расчетов наличными деньгами, определяемый ЦБ РФ, может изменяться по решению ЦБ РФ. Так, до июня 2007 г. он составлял 60 тыс. руб. Согласно [указанию](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E8273AF9D6C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC9M) ЦБ РФ от 20 июня 2007 г. N 1843-У "О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя" <1> такая сумма составляет 100 тыс. руб.

--------------------------------

<1> Вестник Банка России. 2007. N 39.

Важно также отметить, что размещение заказов на сумму, не превышающую данного предела, может осуществляться посредством заключения как государственных или муниципальных контрактов, так и иных гражданско-правовых договоров в соответствии с [ГК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ. Это единственный случай размещения заказа, когда он может быть выполнен на основе любого гражданско-правового договора, а не только государственного или муниципального контракта.

[Статья 55.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2CW1C9M) Закона о размещении заказов определяет особенности размещения заказа на оказание услуг связи для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка у единственного исполнителя.

**Размещение заказов путем проведения торгов (конкурсов, аукционов).** В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов под торгами понимаются конкурсные или аукционные торги (конкурсы или аукционы), которые могут быть открытыми и закрытыми. Закрытые торги проводятся согласно [Закону](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DWECBM) о размещении заказов, если в ходе торгов предмет торгов или иные условия торгов связаны с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну.

[Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов определяет ограниченный перечень обязательных требований к участникам размещения заказа при размещении заказа путем проведения торгов, а также условий допуска к участию в торгах закрытым перечнем. Это сделано в целях минимизации злоупотреблений со стороны заказчиков, направленных на отстранение от участия в торгах неугодных компаний.

Установление для участников торгов не предусмотренных [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов требований и условий допуска к торгам не допускается и может повлечь отмену результатов торгов и ответственность виновных лиц в соответствии с законодательством России.

**Основным отличием процедуры конкурса от аукциона** является критерий определения победителя. Если в конкурсной процедуре таких критериев может быть несколько, то в аукционной форме он один - цена поставляемых товара, работы, услуги, за исключением отдельных случаев, специально оговоренных в [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов.

С точки зрения прозрачности, обеспечения равноправия конкурентов при участии в процедурах госзакупок, экономии бюджета аукцион, очевидно - и это подтверждается богатым опытом зарубежных стран и уже отечественным опытом, - является наиболее выгодной формой. Однако, в связи с тем что в ряде случаев приобретения нестандартных товаров, необходимости выполнения особых видов работ и услуг, в части работ в области научных исследований, наукоемких технологий и т.д., форма аукциона не может адекватно удовлетворить реальные потребности заказчика, поскольку качество поставляемых товаров, работ, услуг в данных случаях не представляется возможным сравнить по цене, [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов сохранил наряду с аукционом и конкурсную процедуру.

[Статьей 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF62W7CFM) Закона о размещении заказов на Правительство РФ возложена обязанность утверждать перечни товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых осуществляется путем проведения аукциона. [Статья 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF62W7CFM) указывает далее, что в случае, если товары, работы, услуги включены в указанные перечни, размещение заказов на поставки таких товаров, выполнение таких работ, оказание таких услуг для государственных или муниципальных нужд путем проведения конкурса не допускается. Кроме того, в [ст. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE9WCCAM) специально оговариваются отдельные случаи, когда заказ размещается исключительно в форме аукциона, а также случаи, когда возможен альтернативный порядок размещения заказа - аукцион или конкурс.

[Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов также предусматривает возможность проведения открытого аукциона в электронной форме и определяет порядок его проведения.

§ 5. Основные положения о контроле в сфере

размещения государственного или муниципального заказа

К нарушителям законодательства о размещении заказов могут быть применены меры ответственности, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в том числе административным, уголовным, гражданским.

Порядок контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов законодательно определен прежде всего в [ст. ст. 17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EWECAM), [17.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWECAM), [17.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWEC9M), [гл. 8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AE7WCCDM), а также некоторых других положениях Закона о размещении заказов. Согласно Закону о размещении заказов, в частности положениям ст. 17, контроль в сфере размещения заказов осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления в рамках определенной для данных органов Законом о размещении заказов, прежде всего [ст. 17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EWECAM) и [гл. 8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AE7WCCDM), компетенции.

Согласно [Постановлению](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7213AF5DDC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECAM) Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. N 94 <1> уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, является Федеральная антимонопольная служба, за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну, осуществляемых Федеральной службой по оборонному заказу, в соответствии с [Указом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7213AFCD9C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президента РФ от 21 января 2005 г. N 56с "Вопросы Федеральной службы по оборонному заказу" <2>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7213AF5DDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. N 94 "О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд" // СЗ РФ. 2006. N 9. Ст. 1017.

<2> СЗ РФ. 2005. N 5. Ст. 358.

Таким образом, федеральными контролирующими органами исполнительной власти в сфере размещения заказов являются **Федеральная антимонопольная служба** и **Федеральная служба по оборонному заказу,** осуществляющие соответственно контроль и надзор за соблюдением законодательства о размещении заказов в сфере оборонного заказа.

Контрольные полномочия органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления ограничены соответственно контролем размещения заказов для нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В то же время федеральный контролирующий орган вправе проводить проверки размещения не только федеральных заказов, но и региональных и местных.

Данные федеральные, региональные и местные органы контролируют процедуры размещения заказов.

Контролирующие органы имеют значительные квазисудебные полномочия, в том числе полномочия по отмене результатов процедур размещения заказов. Контролирующие органы также уполномочены применять меры административной ответственности, за исключением контролирующих органов местного самоуправления, которые в случае обнаружения в ходе контрольной деятельности признаков административного правонарушения обязаны направить соответствующие материалы в федеральный или региональный контролирующий орган в сфере размещения заказов.

Однако указанные федеральные, региональные и местные органы не имеют полномочий на осуществление уголовного преследования, которое находится в ведении ограниченного круга органов власти, указанных в Уголовно-процессуальном [кодексе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F5D6C8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ <1>. Поэтому если федеральные, региональные, местные органы, осуществляющие контроль в сфере госзакупок, в результате проведения плановых и внеплановых проверок выявят в действиях (бездействии) проверяемых лиц признаки состава преступления, то они обязаны передать информацию о совершении указанных действий (бездействии) и подтверждающие такой факт документы в **правоохранительные органы** для применения соответствующих мер реагирования.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. I). Ст. 4921.

Правоохранительные органы имеют и другие полномочия в сфере размещения заказа. Так, органы внутренних дел оказывают содействие контролирующим органам в сфере размещения заказов при проведении проверок. Важными надзорными полномочиями за исполнением законодательства в сфере размещения заказов, естественно, обладает Прокуратура РФ как орган общего надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации.

В процессе контроля за законностью процедур размещения заказов антимонопольные органы действуют согласно не только требованиям к процедурам размещения заказов и контрольными полномочиям, предоставленным данным органам законодательством о размещении заказов, но и требованиям к данным процедурам и контрольным полномочиям, установленным антимонопольным законодательством.

Антимонопольные требования к процедурам размещения заказов определены в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6293AF8D7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О защите конкуренции". Данные требования существенно дополняют положения законодательства о размещении заказов в части обеспечения и развития конкуренции при размещении заказов. Контроль за соблюдением антимонопольных требований при размещении заказов осуществляется антимонопольным органом в порядке, предусмотренном Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6293AF8D7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О защите конкуренции".

Наряду с контролем процедур размещения заказов, процедур отбора исполнителей заказов важным элементом контроля размещения заказов является финансовый контроль, в том числе за целесообразностью и эффективностью расходования средств заказчиков для целей размещения заказов, за законностью проведения операций с бюджетными средствами и др. Основные положения финансового контроля, в том числе контроля, осуществляемого представительными (законодательными), исполнительными органами власти, органами местного самоуправления, главными распорядителями, распорядителями бюджетных средств, определены в [гл. 26](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6177EEWCCEM) БК РФ.

К федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим финансовый контроль, в том числе в сфере размещения заказов, относятся Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство.

Согласно [ст. 268](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E969W7CDM) БК РФ **Федеральная служба финансово-бюджетного надзора** осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов. Она также вправе осуществлять финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, получающих межбюджетные трансферты из федерального бюджета, в части указанных средств.

В процессе финансового контроля использования указанных средств и исполнения бюджетов Федеральная служба финансово-бюджетного надзора проверяет в том числе эффективность и целесообразность расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

В случаях, когда при рассмотрении жалоб участников размещения заказа или при проведении проверок государственных и муниципальных заказчиков на предмет соответствия их действий требованиям [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов выявляются нарушения [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ в части несоблюдения принципа эффективности и целесообразности расходования бюджетных средств и иных нормативных правовых актов, регламентирующих сферу финансово-бюджетных отношений, Управление ФАС России направляет в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора соответствующую информацию для принятия данным федеральным органом исполнительной власти соответствующих мер реагирования согласно предоставленным полномочиям <1>.

--------------------------------

<1> См.: Евтюхина Е. На конкурсной основе: Интервью для газеты "Деловой Кузбасс" с Натальей Елбаевой, исполняющей обязанности руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области, по вопросам контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов // Размещено 5 июня 2007 г. на сайте Федеральной антимонопольной службы: www.fas.gov.ru/ article/ a\_13374.shtml.

Еще одним органом финансового контроля, в том числе в сфере размещения заказов, является **Федеральное казначейство.** Полномочия Федерального казначейства как органа финансового контроля определены в [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и [Положении](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFAD7C8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FECWCC8M) о Федеральном казначействе (далее - Положение о казначействе) <1>. Как орган финансового контроля Федеральное казначейство, согласно [Положению](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFAD7C8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEAWCCFM) о казначействе, осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFAD7C8AFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 703 "О Федеральном казначействе".

Согласно [ст. 267](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E968W7CBM) БК РФ **Федеральное казначейство осуществляет контроль за:**

- непревышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств;

- непревышением бюджетных ассигнований, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над утвержденными им бюджетными ассигнованиями;

- непревышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными до них лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;

- непревышением кассовых выплат, осуществляемых администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над доведенными до них бюджетными ассигнованиями;

- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем средств федерального бюджета;

- наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих, в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Минфином России, возникновение у него денежных обязательств.

Указанные выше финансово-контрольные полномочия Федерального казначейства распространяются в том числе и на сферу размещения заказов.

Финансовый контроль за размещением заказов в отношении средств региональных и местных бюджетов осуществляется соответствующими **региональными органами и органами местного самоуправления, уполномоченными в сфере финансового контроля.**

Определенными полномочиями финансового контроля, в том числе в сфере размещения заказов, наделены также **главные распорядители** и **распорядители бюджетных средств.** Согласно [ст. 269](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E969W7CAM) БК РФ главные распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств.

Главные распорядители бюджетных средств осуществляют контроль за использованием субсидий, субвенций их получателями в соответствии с условиями и целями, определенными при предоставлении указанных средств из бюджета.

Главные распорядители бюджетных средств вправе проводить проверки подведомственных распорядителей (получателей) бюджетных средств и государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Важные полномочия парламентского финансового контроля за размещением заказов осуществляет также **Счетная палата РФ.** Счетная палата РФ контролирует начальную цену и целевой характер расходования средств государственными и муниципальными заказчиками.

Полномочия Счетной палаты как парламентского органа финансового контроля, в том числе в сфере расходования бюджетных средств посредством размещения государственного и муниципального заказа, определены в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6293AF8DEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) "О Счетной палате Российской Федерации".

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата РФ направляет органам государственной власти Российской Федерации, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности.

По итогам проверок Счетной палаты РФ уполномоченными органами в случае выявления нарушений законодательства, регулирующего вопросы расходования бюджетных средств, в том числе в части размещения заказов, могут быть применены меры, направленные на устранение данных нарушений, а к нарушителям - меры ответственности. При наличии в материалах, представленных Счетной палатой РФ, признаков уголовного преступления в сфере размещения заказов правоохранительными органами к нарушителям могут быть применены меры уголовной ответственности.

Важную роль в реализации контроля за законностью и защиты интересов частных лиц в сфере размещения заказов играют также **органы судебной системы.**

Таким образом, в контроле и надзоре за соблюдением законодательства о размещении заказов участвует ряд уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе органы финансового контроля, юрисдикционные судебные и квазисудебные органы, контролирующие процедуры размещения заказов, правоохранительные органы, в том числе органы прокуратуры и внутренних дел. В процессе осуществления контрольной деятельности в сфере размещения заказов данные органы взаимодействуют между собой и с другими органами власти, частными лицами в порядке, определенном законодательством Российской Федерации.

§ 6. Отдельные механизмы размещения заказов

**Информационное обеспечение размещения заказов включает:**

- размещение в официальных изданиях сведений, содержащих извещение о проведении открытого конкурса или открытого аукциона, извещение о проведении запроса котировок, конкурсной документации, документации об аукционе, сведений о протоколах, составляемых в ходе размещения заказа, сведений о поступлении в контролирующие органы на действия заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, ответственных за проведение процедур размещения заказов, жалоб и о принятых контролирующими органами решениях и предписаниях по таким жалобам;

- размещение реестров недобросовестных поставщиков и реестров государственных и муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов;

- другую информацию, размещение которой в официальных изданиях предусмотрено законодательством о размещении заказов.

Вопрос информационного обеспечения имеет важное значение для поддержания и развития добросовестной конкуренции за право получить публичный заказ, для минимизации злоупотреблений и борьбы с ними, в том числе с субъективизмом при отборе победителей процедур размещения заказов; своевременное, качественное, доступное и полное информационное обеспечение процедур размещения заказов имеет важное значение для обеспечения и защиты прав и законных интересов участников процедур размещения заказов.

Поэтому в новом [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов этот институт получил существенное развитие в сторону обеспечения прозрачности, полноты, оперативности размещения информации о размещении заказов. В старом законодательстве о размещении заказов в качестве обязательной формы размещения информации о заказах устанавливалось опубликование такой информации только в печатных СМИ.

Теперь, хотя использование печатных СМИ для этих целей еще некоторое время сохранится, определяющее значение в информационном обеспечении размещения заказов будет иметь Интернет. Сейчас помимо печатных СМИ используются официальные сайты федерального уровня по федеральным заказам, а также региональные и местные - для размещения информации соответственно по региональным и муниципальным заказам.

К 2011 г. информационное обеспечение процедур размещения заказов должно быть сведено в единый федеральный портал. Обязательное размещение информации о государственных и муниципальных закупках в сети Интернет значительно расширяет круг потенциальных участников размещения заказов. В данных условиях недобросовестному заказчику уже практически невозможно скрыть факт размещения заказов от неограниченного круга возможных поставщиков-конкурентов, как это было прежде, когда информация о проведении торгов публиковалась в какой-либо газете, известной, а иногда и доступной ограниченному кругу лиц, часто заранее знавших о намечаемых торгах, их предмете и цене от самого заказчика.

Подробнее об информационном обеспечении процедур размещения заказов см. в [ст. 16](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEEWCCFM) Закона о размещении заказов, а также переходных положениях и положениях, регламентирующих порядок вступления в силу отдельных норм Закона о размещении заказов.

**Реестр государственных или муниципальных контрактов и реестр недобросовестных поставщиков.** К важным институтам [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов относятся институты **реестров государственных или муниципальных контрактов,** заключенных по итогам размещения заказов, а также реестров недобросовестных поставщиков. Напомним, что [ст. 73](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BECWCCCM) БК РФ предусматривается ведение реестра закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Устанавливается, что бюджетные учреждения, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные заказчики обязаны вести реестры закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Данные нормы, очевидно, способствуют повышению прозрачности расходования государственных и муниципальных средств. Примером закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов, можно считать, в частности, случай, предусмотренный [п. 14 ч. 2 ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6077ECWCC3M) Закона о размещении заказов, когда размещение заказа может осуществляться не только на основе государственного или муниципального контракта, но и посредством заключения иных форм гражданско-правовых договоров.

В целях дальнейшего повышения прозрачности публичных закупок институт реестра закупок получил развитие и в [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов, но уже в отношении тех закупок, которые совершены посредством заключения государственных и муниципальных контрактов. В реестры вносятся сведения о заключенных по итогам процедур размещения заказов государственных и муниципальных контрактах.

При этом в указанные реестры контрактов не включаются сведения о государственных или муниципальных контрактах и об иных гражданско-правовых договорах, заключенных в соответствии с [п. 14 ч. 2 ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6077ECWCC3M) Закона о размещении заказов. В данном пункте речь идет о возможности заключения договора с единственным исполнителем, если сумма договора не превышает минимальной предельной суммы расчетов наличными деньгами, установленной Банком России (о размещении заказов у единственного исполнителя и других способах размещения заказов подробнее см. далее). [Часть 2 ст. 18](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEBWCC2M) Закона о размещении заказов определяет основные положения ведения таких реестров, в том числе сведения, которые должны содержаться в данных реестрах.

Цель ведения реестров контрактов - содействие обеспечению прозрачности проведения процедур размещения заказов. Открытость сведений о заключенных контрактах затрудняет осуществление злоупотреблений государственными или муниципальными заказчиками (уполномоченными органами) и дает возможность заинтересованным лицам, участникам размещения заказов, которые считают, что их права и интересы были нарушены лицом, размещающим заказ, защитить свои права в суде или квазисудебном контролирующем органе, в соответствии с правилами, предусмотренными [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов.

В отличие от реестра контрактов создание института **реестра недобросовестных поставщиков,** предусмотренного [ст. 19](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC8M) Закона о размещении заказов, направлено, напротив, на защиту интересов государственных или муниципальных заказчиков. [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) предоставляет много прав и механизмов защиты для предпринимателей - участников процедур размещения заказов, существенно снижает административные барьеры для данных лиц. Вместе с тем законодатель не мог не предусмотреть механизмы защиты и для государства как заказчика, заинтересованного в качественном, своевременном и эффективном выполнении подрядчиком условий поставок товаров, выполнения работ или услуг.

В связи с тем что квалификационные требования были в [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов сведены до минимума, наряду с такими институтами обеспечения исполнения обязательства со стороны подрядчиков, как, например, банковская гарантия, и другими был предусмотрен особый механизм защиты прав заказчиков - институт реестра недобросовестных поставщиков.

В эти реестры, согласно [ст. 19](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC8M) Закона о размещении заказов, включаются сведения об участниках размещения заказа, уклонившихся от заключения государственного или муниципального контракта, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми государственные или муниципальные контракты по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими государственных или муниципальных контрактов. Иными словами, данный институт направлен на защиту заказчиков от злоупотреблений или недобросовестного поведения со стороны участников размещения заказов.

Перечень сведений, которые должны содержаться в реестре недобросовестных поставщиков, указан в [ч. 3 ст. 19](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCCDM) Закона о размещении заказов.

**Специфика регулирования отдельных случаев размещения заказов.** [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов также определяет специфику отдельных случаев размещения заказов, в том числе особенности проведения творческих конкурсов, размещения заказов для нужд обороны страны, безопасности государства, обеспечения правопорядка, участия иностранных предпринимателей в размещении заказов и др.

В [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов также определяются вопросы предоставления преимуществ отдельным категориям поставщиков (исполнителей, подрядчиков). Так, [ст. 15](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6079E7WCCAM) Закона о размещении заказов регламентирует особенности размещения заказов путем проведения торгов, участниками которых являются субъекты малого предпринимательства. Посредством данной статьи и ряда других положений [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов создается действенный механизм поддержки и развития малого предпринимательства за счет создания благоприятствующих условий участия в государственном заказе.

В [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F8DDCBAFC73794DDEBDFWFCCM) о размещении заказов также определяется порядок предоставления преференций учреждениям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов при размещении заказов.

Раздел III. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

Глава X. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

§ 1. Понятие внебюджетного фонда

Массовое появление внебюджетных фондов относится к началу 90-х гг. XX в., что было обусловлено системным кризисом экономики государства. Резкий спад производства повлек спад поступлений в бюджет, который стал неспособен покрывать социальные расходы. Обострились проблемы финансирования проведения крупных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, стояло под вопросом развитие дорожной инфраструктуры.

Основным недостатком бюджетного финансирования является обезличивание бюджетных средств и, как следствие этого, возможность недостаточного финансирования социальных и экономических программ, в этих условиях возникла необходимость в обособленных от бюджетов целевых фондах денежных средств с закрепленными за ними доходными источниками. Такого рода фонды позволяют государству эффективнее аккумулировать денежные ресурсы и расходовать их в соответствии с целевым назначением.

Внебюджетные фонды широко распространены не только в нашей стране, но и за рубежом. Кроме стран СНГ, структура внебюджетных фондов в которых напоминает отечественную, внебюджетные фонды существуют и в странах Восточной Европы, в США, Японии, Франции, Германии. Распространенность таких фондов ясно показывает определенную общность факторов, вызвавших к жизни само это явление.

Необходимость формирования государством целевых фондов денежных средств закреплена и в международных документах, например, принятые 29 июня 1933 г. две конвенции Международной организации труда: Конвенция N 35 об обязательном страховании по старости трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, а также трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги и Конвенция N 36 об обязательном страховании по старости трудящихся в сельском хозяйстве <1> - предусматривают, что управление финансовыми средствами финансовых страховых социальных фондов ведется отдельно от управления государственными средствами (ст. 10). Эти конвенции не были ратифицированы ни СССР, ни Российской Федерацией, однако именно они закрепили на международно-правовом уровне принцип отделения средств социального страхования от государственного бюджета.

--------------------------------

<1> См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956: В 2 т. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 1. С. 259 - 276. См.: Государственный бюджет СССР / Под ред. Г.Л. Рабиновича. М., 1983. С. 295 - 300; Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.А. Ровинского. М., 1971. С. 177; Советское финансовое право: Учебник / Под ред. Е.А. Ровинского. М., 1978. С. 164; Советское финансовое право: Учебник / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1967. С. 17; Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М., 1999. С. 19 - 21.

Целевые государственные фонды денежных средств возникли в нашей стране задолго до экономического кризиса 90-х гг. XX в. До 1938 г. существовал так называемый бюджет социального страхования, утверждаемый отдельно от государственного бюджета <1>. С 1938 г. этот бюджет стал составной частью государственного бюджета СССР и формировался за счет страховых взносов предприятий, учреждений, организаций. Бюджет государственного социального страхования составлялся ВЦСПС.

--------------------------------

<1> СП СССР. 1970. N 6. Ст. 41.

С 1970-го по 1991 г., в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 27 марта 1970 г. N 2143, в составе государственного бюджета существовал специальный фонд, предназначенный для социального страхования колхозников и формировавшийся за счет отчислений колхозов в размере 2,4% фонда оплаты труда <1>.

--------------------------------

<1> См.: Симоненко Г. Шаги вперед, шаги назад... // Охрана труда и социальное страхование. Социальное страхование. 2000. N 9; 2001. N 1. С. 15 - 18.

Если говорить о нашем времени, то одним из первых внебюджетных фондов в начале 90-х гг. прошлого столетия был Пенсионный фонд СССР, сформированный в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C63B4C88D4E79EC2938F78991F09C6AC3WDC4M) СССР от 15 мая 1990 г. "О пенсионном обеспечении граждан в СССР" <1>. С этого времени в СССР, а затем и в РСФСР начался активный процесс образования многочисленных внебюджетных фондов социальной и экономической направленности, пик которого пришелся на период с 1993-го по 1998 г. На этот момент на федеральном уровне существовали следующие внебюджетные фонды: Пенсионный фонд РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ, Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы РФ, Федеральный дорожный фонд, Федеральный экологический фонд, Фонд развития таможенной системы РФ, Фонд развития исполнительного производства и т.д.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. N 23. Ст. 416 (документ утратил силу).

Не меньшее число внебюджетных фондов существовало на уровне субъектов Российской Федерации, а также в муниципальных образованиях. Количество фондов не было постоянной величиной: некоторые фонды существовали не более года, а другие действуют и сегодня, например Пенсионный фонд РФ.

Новым этапом развития целевых фондов стало вступление в силу [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, согласно которому на федеральном уровне могут действовать только три социальных внебюджетных фонда: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Остальные целевые фонды продолжили свое существование в качестве бюджетных фондов.

В настоящее время доля государственных внебюджетных фондов в рамках государственной финансовой системы весьма и весьма значительна. Так, в 2007 г. доходы трех внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования) были равны 1/3 доходов федерального бюджета. Именно за счет внебюджетных фондов осуществляются пенсионное и медицинское обеспечение граждан, выплата различных пособий (пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение), финансируется санаторно-курортное лечение и т.д.

Таким образом, существующие сейчас внебюджетные фонды составляют своего рода второй, "социальный" бюджет Российской Федерации.

Главными отличительными чертами внебюджетных фондов являются: **во-первых,** то, что внебюджетные фонды представляют собой определенную совокупность денежных средств, финансовых ресурсов <1>, находящихся в собственности государства. Фонд существует только в том случае, когда финансовые ресурсы концентрируются в одном "мешке". Это касается как доходов, так и расходов указанных фондов. Не существует внебюджетных фондов только с одними доходами или только с расходами. Иными словами, расходы и доходы фонда всегда взаимосвязаны.

--------------------------------

<1> См.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. М., 1994. С. 10.

**Во-вторых,** создание государственных внебюджетных фондов для финансирования вполне определенных, конкретных задач с запретом направлять аккумулированные в них финансовые ресурсы на иные цели, чем это было предусмотрено при образовании фонда. Иначе говоря, все внебюджетные фонды имеют целевой характер.

**В-третьих,** накопленные в государственных внебюджетных фондах ресурсы находятся в оперативном управлении определенного государственного учреждения, которое в ряде случаев специально создается для выполнения этой задачи (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования).

Таким образом, в тех случаях, когда в нормативном акте говорится о внебюджетном фонде как об определенном учреждении, то имеется в виду орган, полномочный распоряжаться средствами фонда.

Например, в этом контексте часто упоминаются Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Так, в соответствии с [Положением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC213BFCDAC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE617DWEC7M) о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993 г. N 4543-1 <1>, Территориальный фонд является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением. В соответствии с указанным [Положением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC213BFCDAC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE617DWEC6M) Территориальный фонд является юридическим лицом.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 17. Ст. 591.

В [Уставе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72833FCD6C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECAM) Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утв. Постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. N 857 <1>, прямо говорится, что федеральный фонд является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, полное официальное наименование которого - Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1998. N 32. Ст. 3902.

Безусловно, в указанных случаях не идет речи о фондах как о совокупности денежных средств. Имеются в виду организации, которые вправе распоряжаться средствами фондов; для приведенных примеров такой организацией будет являться исполнительная дирекция фондов, возглавляемая исполнительным директором.

Таким образом, целевые государственные или муниципальные фонды можно, помимо указанных в настоящей главе материального и экономического аспектов, рассматривать и как органы, в управлении которых находится целевой фонд как совокупность денежных средств.

**В-четвертых,** важным признаком государственных внебюджетных фондов является нахождение их денежных средств в собственности Российской Федерации либо субъектов Российской Федерации.

**В-пятых,** источники формирования и направления расходования средств государственных внебюджетных фондов ежегодно указываются в актах, принимаемых соответствующими законодательными органами государственной власти, т.е. все расходы и доходы государственных внебюджетных фондов, **их размер ежегодно устанавливаются в законах о бюджетах этих фондов** <1>.

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F5D9CFAFC73794DDEBDFWFCCM) от 30 ноября 2009 г. N 307-ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов" // СЗ РФ. 2009. N 49 (ч. I). Ст. 5868.

И, наконец, **в-шестых,** важным признаком внебюджетных фондов является наличие собственных источников доходов. Основным источником формирования государственных внебюджетных фондов являются страховые взносы <1>.

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EF4D9C9AFC73794DDEBDFWFCCM) от 24 июля 2009 г. N 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" // СЗ РФ. 2009. N 30. Ст. 3738.

Исходя из указанных признаков внебюджетных фондов можно дать развернутое определение **государственного внебюджетного фонда** как совокупности находящихся в государственной собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации денежных средств (финансовых ресурсов), обособленных от государственных бюджетов, имеющих целевой характер, источники формирования в виде целевых доходов или целевых отчислений от конкретных доходов, размер и направления расходования которых ежегодно указываются в соответствующих законах о бюджетах этих фондов, оперативное управление которыми осуществляется уполномоченными государственными учреждениями.

§ 2. Система государственных внебюджетных фондов

В соответствии со [ст. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13ECW6C1M) БК РФ, установившей структуру бюджетной системы Российской Федерации, внебюджетные фонды существуют только на двух ее уровнях, а именно федеральном уровне и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в зависимости от уровня управления государственные внебюджетные фонды подразделяются на государственные внебюджетные фонды Российской Федерации и территориальные государственные внебюджетные фонды.

По поводу нахождения внебюджетных фондов в составе бюджетной системы Российской Федерации существует несколько точек зрения. В частности, некоторые исследователи на основе анализа порядка создания и использования средств внебюджетных фондов делают вывод о нахождении внебюджетных фондов вне рамок финансовой системы <1>. По мнению других авторов, внебюджетные фонды не следует включать в бюджетную систему Российской Федерации, поскольку "внебюджетные фонды существенно отличаются от государственных и местных бюджетов своим предназначением, конкретным целевым содержанием, правовым режимом" <2>.

--------------------------------

<1> См.: Петров Ю. Бюджетно-налоговая реформа от фискального прессинга к необходимому оптимуму // Российский экономический журнал. 1995. N 11. С. 8 - 9.

<2> Финансовое право: Учебник для вузов / Под ред. О.Н. Горбуновой. С. 143; Финансовое право: Учебник для вузов / Под ред. Н.И. Химичевой. С. 152.

Напротив, по [ст. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13ECW6C1M) БК РФ бюджеты государственных внебюджетных фондов включаются в состав бюджетной системы Российской Федерации, под которой понимается "основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов".

Согласно [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ составление, рассмотрение, принятие, исполнение и контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов подчиняются общим принципам организации бюджетной системы Российской Федерации. Особенности деятельности внебюджетных фондов выделены в БК РФ в специальную главу ([гл. 17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EF69W7CDM) "Бюджеты государственных внебюджетных фондов").

Во всем остальном, включая порядок формирования в основном за счет налоговых доходов, порядок исполнения и контроля за исполнением, бюджеты государственных внебюджетных фондов аналогичны государственным и местным бюджетам.

Согласно положениям [ст. 144](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EF69W7CBM) БК РФ в состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

**Бюджетами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации являются:**

1) бюджет Пенсионного фонда РФ;

2) бюджет Фонда социального страхования РФ;

3) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

На уровне муниципальных образований [ст. 10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13ECW6C1M) БК РФ, установившая структуру бюджетной системы Российской Федерации, не предусматривает создание иных фондов денежных средств, кроме местных бюджетов.

К внебюджетным фондам также нередко относят так называемые фонды научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, созданные на основании Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDACFAFC73794DDEBDFWFCCM) от 23 августа 1996 г. N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" <1> для финансирования различных научно-исследовательских работ, проводимых ведомствами, при которых они создавались, формировались за счет добровольных отчислений предприятий и организаций независимо от форм собственности.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4137.

Отчисления производились на договорной основе во внебюджетный фонд того федерального ведомства, в чьем ведении находятся предприятия. Фонды не наделялись правами юридического лица и действовали от имени федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти и объединений, в которых они были образованы.

Постановлением от 13 октября 1999 г. N 1156 <1> Правительство РФ утвердило [Порядок](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC253DFDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECAM) образования и использования внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и коммерческих организаций для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5058.

В соответствии с указанным [Постановлением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC253DFDD8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) учет средств внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и их отражение в бухгалтерской и статистической отчетности осуществляются в порядке, установленном Минфином России для учета средств, получаемых организациями, финансируемыми из федерального бюджета, от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Кроме того, согласно Федеральному [закону](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDACFAFC73794DDEBDFWFCCM) "О науке и государственной научно-технической политике" указанные фонды создаются в форме учреждений, деятельность которых финансируется за счет средств федерального бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, внебюджетные фонды федеральных органов исполнительной власти, предназначенные для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок, являются одной из разновидностей специальных (внебюджетных) средств учреждений.

Говоря об отличительных признаках внебюджетных фондов по отношению к внебюджетным средствам учреждений, необходимо отметить, что внебюджетные средства, в отличие от средств государственных внебюджетных фондов (имеющих свой собственный бюджет), учитываются в государственном бюджете как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг ([ст. 42](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEC62W7C6M) БК РФ).

§ 3. Порядок и источники формирования

государственных внебюджетных фондов

Бюджетный кодекс РФ посвятил регулированию деятельности внебюджетных фондов гл. 17 ([ст. ст. 144](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EF69W7CBM) - [150](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617FEEWCCAM)). Помимо этого внебюджетные фонды вместе с бюджетами субъектов Российской Федерации и федеральным бюджетом упоминаются практически по всему [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. В данном случае законодатель почти полностью приравнял внебюджетные фонды к бюджетам, определив для них одинаковые механизмы рассмотрения, принятия, исполнения, контроля за исполнением, утверждения отчета об исполнении, указав в [гл. 17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EF69W7CDM) лишь некоторые особенности этих процедур.

Порядок составления, представления и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов устанавливается [ст. 145](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627AEBWCCCM) БК РФ. Особых отличий от аналогичных процедур с бюджетом того или иного уровня не наблюдается, за исключением порядка составления бюджетов внебюджетных фондов.

В соответствии со [ст. 145](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627AEBWCC3M) БК РФ проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления указанных фондов на очередной финансовый год и плановый период и представляются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития, для внесения в установленном порядке в Правительство РФ с проектом федерального закона о тарифах страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и другими документами и материалами, представляемыми одновременно с проектами соответствующих бюджетов.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по представлению Правительства РФ принимаются в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Бюджеты и отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов утверждаются федеральными законами по каждому внебюджетному фонду отдельно. Бюджеты территориальных внебюджетных фондов утверждаются законами субъектов Российской Федерации.

Доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации, добровольных взносов физических и юридических лиц, а также других доходов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В [ст. 146](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EC60W7CEM) БК РФ подробно указываются все источники доходов каждого внебюджетного фонда. Сбор и контроль за поступлением обязательных платежей в государственные внебюджетные фонды осуществляются тем же органом исполнительной власти, на который возложены функции сбора налогов в федеральный бюджет.

Расходование средств государственных внебюджетных фондов, в соответствии со [ст. 147](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EC66W7CAM) БК РФ, осуществляется исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Из вышеизложенного можно было бы сделать вывод о возможности субъектов Российской Федерации самостоятельно определять цели расходования средств территориальных внебюджетных фондов. Однако [ст. 7](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12E9W6C1M) БК РФ относит определение основ осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (в которую входят и бюджеты территориальных внебюджетных фондов) к бюджетным полномочиям Российской Федерации. В данном случае следует разделять определение целей расходов и сами расходы в виде выделения средств. В этом случае [ст. 147](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EC66W7CAM) БК РФ закрепляет за Российской Федерацией право указывать субъектам Российской Федерации цели (направления) расходования средств территориальных внебюджетных фондов.

[Статьи 148](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EC66W7C8M) - [150](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617FEEWCCAM) БК РФ устанавливают порядок исполнения бюджетов фондов и контроля за их исполнением.

Отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются органами управления фондами и представляются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития, для внесения в установленном порядке в Правительство РФ.

Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется в порядке, установленном [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ для соответствующих бюджетов.

Государственные внебюджетные фонды формируются за счет многих источников, основным из которых являются страховые взносы.

**В бюджет Пенсионного фонда РФ поступают:**

1) налоговые доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, от минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 60% <1>;

--------------------------------

<1> До 1 января 2011 г. (см.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FFDFCCAFC73794DDEBDFWFCCM) от 24 июля 2009 г. N 213-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" (далее - Федеральный закон от 24 июля 2009 г. N 213-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. N 30. Ст. 3739).

2) неналоговые доходы:

а) страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;

б) дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ;

в) взносы по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации;

г) недоимки, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд РФ;

д) доходы от размещения средств Пенсионного фонда РФ;

е) штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

3) безвозмездные поступления:

а) межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду РФ;

б) безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов;

в) прочие поступления.

**В бюджет Фонда социального страхования РФ проступают:**

1) налоговые доходы <1>, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, поступающие от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

--------------------------------

<1> До 1 января 2011 г. (см.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FFDFCCAFC73794DDEBDFWFCCM) от 24 июля 2009 г. N 213-ФЭ).

а) налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 5%;

б) налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 5%;

в) минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 20%;

г) единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 5%;

д) единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 6,4%;

2) неналоговые доходы:

а) страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

б) страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

в) недоимки, пени и штрафы по взносам в Фонд социального страхования РФ;

г) доходы от размещения временно свободных средств Фонда социального страхования РФ;

д) штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

3) безвозмездные поступления:

а) межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Фонду социального страхования РФ;

б) прочие поступления.

**В бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования поступают:**

1) налоговые доходы <1>, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, поступающие от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

--------------------------------

<1> До 1 января 2011 г. (см.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FFDFCCAFC73794DDEBDFWFCCM) от 24 июля 2009 г. N 213-ФЗ).

а) налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 0,5%;

б) налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 0,5%;

в) минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 2%;

г) единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 0,5%;

д) единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 0,2%;

2) неналоговые доходы:

а) страховые взносы на обязательное медицинское страхование - по тарифу, устанавливаемому Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EF4D9C9AFC73794DDEBDFWFCCM) "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования", в части, зачисляемой в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

б) недоимки, пени и штрафы по взносам в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

в) доходы от размещения временно свободных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

г) штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

3) безвозмездные поступления:

а) межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования;

б) прочие поступления.

**В бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования поступают:**

1) налоговые доходы <1>, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, поступающие от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

--------------------------------

<1> До 1 января 2011 г. (см. Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FFDFCCAFC73794DDEBDFWFCCM) от 24 июля 2009 г. N 213-ФЗ).

а) налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 4,5%;

б) налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 4,5%;

в) минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 18%;

г) единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 4,5%;

д) единого сельскохозяйственного налога - по нормативу 3,4%;

2) неналоговые доходы:

а) страховые взносы на обязательное медицинское страхование - по тарифу, устанавливаемому Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EF4D9C9AFC73794DDEBDFWFCCM) "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования", в части, зачисляемой в территориальные фонды обязательного медицинского страхования;

б) недоимки и пени по взносам в территориальные фонды обязательного медицинского страхования;

в) доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

г) штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

3) безвозмездные поступления:

а) межбюджетные трансферты из Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

б) межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации, передаваемые территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе поступления в качестве страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

в) прочие поступления, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

С 1 января 2010 г. основным источником формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов являются страховые взносы <1>.

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EF4D9C9AFC73794DDEBDFWFCCM) "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования".

**Плательщиками страховых взносов** являются страхователи, определяемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, к которым относятся:

1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам:

а) организации;

б) индивидуальные предприниматели;

в) физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;

2) индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой (далее - плательщики страховых взносов, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам), если в федеральном законе о конкретном виде обязательного социального страхования не предусмотрено иное.

**Объектом обложения страховыми взносами для организаций и индивидуальных предпринимателей** признаются выплаты и иные вознаграждения, начисляемые плательщиками страховых взносов в пользу физических лиц по трудовым договорам и гражданско-правовым договорам, предметом которых являются выполнение работ, оказание услуг (за исключением вознаграждений, выплачиваемых лицам, ведущим частную практику), а также по договорам авторского заказа, договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства.

Объектом обложения страховыми взносами для организаций также признаются выплаты и иные вознаграждения, начисляемые в пользу физических лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

На 2010 г. для плательщиков, производящих выплаты в пользу физических лиц (организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, не признаваемых индивидуальными предпринимателями), установлены следующие **тарифы страховых взносов:**

- в Пенсионный фонд РФ - 20%. Предусмотрено следующее распределение взносов: в отношении лиц 1966 г.р. и старше взносы полностью перечисляются на финансирование страховой части трудовой пенсии, а в отношении лиц 1967 г.р. и младше они распределяются следующим образом: 14% - на страховую, 6% - на накопительную часть трудовой пенсии;

- в Фонд социального страхования РФ - 2,9%;

- в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования - 1,1%;

- в территориальные фонды обязательного медицинского страхования - 2%.

В 2010 г. общая сумма страховых взносов останется прежней (в размере 20%) для организаций и индивидуальных предпринимателей, которые являются сельскохозяйственными товаропроизводителями или имеют статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны.

Пониженный тариф (по сравнению с ожидаемым в 2011 г.) установлен для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения (УСН) или уплачивающих единый налог на вмененный доход (ЕНВД). В 2010 г. они должны заплатить страховой взнос только в Пенсионный фонд РФ по ставке 14%. Аналогичный тариф (14% в Пенсионный фонд РФ) в 2010 г. применяют лица, использующие труд инвалидов, а также общественные организации инвалидов.

Пониженный тариф не распространяется на плательщиков, которые занимаются производством или реализацией подакцизных товаров, минерального сырья, других полезных ископаемых, а также иных товаров, в соответствии с [Перечнем](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62132FBDFC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC6M), утв., Постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2009 г. N 762 <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2009. N 40 (ч. II). Ст. 4699.

Организации и индивидуальные предприниматели, применяющие единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН), должны перечислять 10,3% взносов в Пенсионный фонд РФ. Контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды осуществляют Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы в отношении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых в Пенсионный фонд РФ, и страховых взносов на обязательное медицинское страхование, уплачиваемых в фонды обязательного медицинского страхования, и Фонд социального страхования РФ и его территориальные органы в отношении страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, уплачиваемых в Фонд социального страхования РФ.

Фонд социального страхования РФ и его территориальные органы осуществляют также контроль за правильностью выплаты обязательного страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFCAAFC73794DDEBDFWFCCM) от 29 декабря 2006 г. N 255-ФЗ "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством" <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. I). Ст. 18.

С 2011 г. тарифы по страховым взносам определены законодательством в следующем размере:

- Пенсионный фонд РФ - 26%;

- Фонд социального страхования РФ - 2,9%;

- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования - 2,1%;

- территориальные фонды обязательного медицинского страхования - 3%.

Глава XI. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

§ 1. Пенсионный фонд Российской Федерации

Пенсионный фонд РФ самый крупный по масштабам аккумулируемых финансовых средств из всех внебюджетных фондов в России. Основным нормативным актом, регламентирующим его деятельность, является [Положение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283AFAD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECBM) о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 2122-1 <1>.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. N 5. Ст. 180.

Ряд норм, посвященных функционированию Пенсионного фонда, содержит также [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EF4D9CEAFC73794DDEBDFWFCCM) об обязательном пенсионном страховании в РФ, в соответствии с которым Пенсионный фонд РФ (государственное учреждение) и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим.

**Пенсионный фонд РФ обеспечивает:**

- целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов;

- организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62739FEDFC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 1 апреля 1996 г. N 27-ФЗ "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" <1>;

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1996. N 14. Ст. 1401.

- организацию и ведение государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд РФ;

- 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.

Кроме того, Пенсионный фонд РФ осуществляет управление средствами пенсионных накоплений, в соответствии с требованиями Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDFC9AFC73794DDEBDFWFCCM) от 24 июля 2002 г. N 111-ФЗ "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации" <1>. В частности, Пенсионный фонд заключает со специальными управляющими компаниями договоры доверительного управления средствами пенсионных накоплений.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3028.

Сами управляющие компании на основании указанных договоров осуществляют инвестирование пенсионных накоплений. Инвестиционные накопления могут быть инвестированы в государственные ценные бумаги, акции и облигации различных российских эмитентов, денежные средства в рублях на счетах в кредитных организациях, депозиты в рублях в кредитных организациях, иностранную валюту на счетах в кредитных организациях.

За счет средств пенсионных накоплений, т.е. за счет дивидендов и процентов, полученных по ценным бумагам и банковским депозитам в результате инвестирования средств пенсионных накоплений, осуществляются выплаты накопительной части трудовой пенсии, а также выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц в случаях, установленных Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6203BFEDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. I). Ст. 4920.

Застрахованное лицо не чаще одного раза в год может воспользоваться правом выбора инвестиционного портфеля или управляющей компании путем подачи соответствующего заявления в Пенсионный фонд РФ в порядке, установленном указанным Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDFC9AFC73794DDEBDFWFCCM).

В соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDFC9AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FECWCCDM) "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации" средства пенсионных накоплений являются собственностью Российской Федерации, не подлежат изъятию в бюджеты всех уровней, не могут являться предметом залога или иного обеспечения обязательств собственника указанных средств и субъектов отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, а также других участников процесса инвестирования средств пенсионных накоплений.

Руководство Пенсионным фондом РФ осуществляется его правлением и постоянно действующим исполнительным органом - исполнительной дирекцией.

В субъектах Российской Федерации действуют территориальные отделения Пенсионного фонда, которые, так же как сам Пенсионный фонд, имеют организационно-правовую форму государственного учреждения. Территориальные органы Пенсионного фонда действуют на основании положений, которые утверждаются Пенсионным фондом для каждого такого органа.

**Средства бюджета Пенсионного фонда РФ имеют целевое назначение и направляются:**

- на выплату, в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, трудовых пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти;

- на доставку пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета Пенсионного фонда;

- на финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда (включая содержание его центральных и территориальных органов);

- на иные цели, предусмотренные законодательством Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании.

Кроме того, за счет средств федерального бюджета, направляемых в Пенсионный фонд, осуществляется выплата дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения гражданам, осуществлявшим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса Российской Федерации и (или) военных представительствах Минобороны России, созданных в этих организациях, при выходе их на пенсию.

Бюджет Пенсионного фонда РФ и отчет о его исполнении утверждаются ежегодно по представлению Правительства РФ федеральными законами в порядке, определяемом [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. В составе бюджета Пенсионного фонда отдельно учитываются суммы страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, средства, направляемые на инвестирование, выплаты за счет средств пенсионных накоплений, а также расходы бюджета Пенсионного фонда, связанные с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов и выплатой накопительной части трудовой пенсии.

§ 2. Федеральный и территориальные фонды

обязательного медицинского страхования

Фонды обязательного медицинского страхования являются самостоятельными государственными некоммерческими финансово-кредитными учреждениями и предназначены для аккумулирования средств на обязательное медицинское страхование ([ст. 12](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72932F9D8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE617FWECBM) Закона РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" <1>). Средства фондов находятся в федеральной собственности, не входят в состав бюджетов других фондов и не подлежат изъятию.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 27. Ст. 920.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС) создан в соответствии с [Постановлением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC213BFCDAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Верховного Совета РФ "О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год" и действует на основании [Устава](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72833FCD6C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECEM), утв. Постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. N 857. Федеральный фонд является юридическим лицом и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Основной задачей федерального фонда является обеспечение реализации [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72932F9D8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации".

Федеральный фонд осуществляет выравнивание условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования по обеспечению финансирования программ обязательного медицинского страхования путем выделения средств из бюджета федерального фонда <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Положение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E8213FFCDCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о порядке формирования и направления средств нормированного страхового запаса Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2007 году на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования по финансированию территориальных программ обязательного медицинского страхования, утв. решением правления ФФОМС от 19 сентября 2007 г. N 13А/01 // РГ. 2007. 29 сент.

Управление федеральным фондом осуществляется коллегиальным органом - правлением и постоянно действующим исполнительным органом - директором.

Отличием Фонда обязательного медицинского страхования от других социальных внебюджетных фондов является его децентрализованность: существует федеральный фонд и отдельные территориальные фонды в субъектах Российской Федерации, подотчетные соответствующим органам исполнительной и представительной власти. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования действуют на основании [Положения](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC213BFCDAC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE617DWECBM) о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утв. Постановлением Верховного Совета РФ "О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год".

Фонды создаются органом законодательной власти субъекта Российской Федерации и являются самостоятельными государственными учреждениями, обладающими статусом юридического лица.

Основной функцией территориального фонда является аккумулирование финансовых средств на обязательное медицинское страхование, а также осуществление финансирования обязательного медицинского страхования, проводимого страховыми медицинскими организациями, имеющими соответствующие лицензии (страховщиками), заключившими договоры обязательного медицинского страхования по дифференцированным подушевым нормативам, устанавливаемым правлением территориального фонда.

Руководство деятельностью территориального фонда осуществляется правлением и его постоянно действующим исполнительным органом - исполнительной дирекцией, возглавляемой исполнительным директором.

Состав правления территориального фонда утверждается представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Председатель избирается правлением. Исполнительный директор территориального фонда назначается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Для выполнения своих задач территориальный фонд может создавать в городах и районах филиалы, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с положением, утверждаемым исполнительным директором территориального фонда.

§ 3. Фонд социального страхования Российской Федерации

Фонд социального страхования является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ. Деятельность фонда регламентируется [Положением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72132F8DCC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECDM) о Фонде социального страхования Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. N 101 <1>.

--------------------------------

<1> САПП РФ. 1994. N 8. Ст. 599.

Денежные средства и иное имущество, которые находятся в оперативном управлении фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью.

Основная задача фонда - обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение, на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством.

В Фонд социального страхования РФ входят региональные отделения, осуществляющие управление средствами государственного социального страхования на территории субъектов Российской Федерации, а также филиалы отделений, создаваемые региональными отделениями фонда по согласованию с председателем фонда.

Руководство деятельностью фонда осуществляется его председателем. Деятельность фонда обеспечивает центральный аппарат фонда, а в региональных отделениях и филиалах - аппараты органов фонда.

При фонде действует правление, а при региональных отделениях - координационные советы, являющиеся коллегиальными совещательными органами. Фонд, его региональные отделения являются юридическими лицами.

Раздел IV. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОХОДОВ

Глава XII. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОХОДОВ

§ 1. Понятие и правовые основы

государственных и муниципальных доходов

Наличие финансовых ресурсов - необходимое условие для выполнения задач и функций государства. Обеспечение финансовыми ресурсами государства осуществляется за счет передачи национального дохода страны в виде различных денежных платежей, за счет которых государство формирует свои доходы, т.е. государственных доходов. Государственные доходы находятся в собственности Российской Федерации и ее субъектов, и распоряжаются ими уполномоченные государственные органы.

Наряду с государственными доходами в Российской Федерации формируются и муниципальные доходы, являющиеся собственностью муниципальных образований. Распоряжение муниципальными доходами также осуществляется соответствующими органами муниципальных образований.

Для формирования государственных и муниципальных доходов мобилизуется часть чистого дохода, которая создается в различных областях общественного производства, а также часть личных доходов граждан. Источниками доходов государства и муниципальных образований служат результаты деятельности различных субъектов в различных областях общественной жизни. В формировании государственных и муниципальных доходов задействованы все звенья финансовой системы государства.

**Государственные доходы** - это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства в целях создания финансовой базы, необходимой для реализации целей и задач, стоящих перед государством <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. С. 298.

**Муниципальные доходы** представляют собой часть национального дохода, служащую финансовой базой местного самоуправления для решения муниципальными образованиями вопросов местного значения.

Государственные доходы подлежат зачислению в государственные **денежные фонды:** федеральные и региональные бюджеты, внебюджетные фонды. В свою очередь, муниципальные доходы зачисляются в муниципальные денежные фонды - местные бюджеты.

В настоящее время в законодательстве определены все виды денежных платежей, за счет которых осуществляется формирование государственных и муниципальных доходов. В современных условиях основными инструментами формирования государственных и муниципальных доходов являются налоговые и иные обязательные платежи, установленные и взимаемые государством; займы, эмиссии, использование государственной и муниципальной собственности и др.

Виды государственных и местных доходов, их система и правовой режим определяются совокупностью нормативных правовых актов, основывающихся на конституционно-правовых нормах федерального, регионального и муниципального уровней.

Системообразующими актами, определяющими правовой режим государственных и муниципальных доходов, являются [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете, законы субъектов Российской Федерации о бюджете, правовые акты муниципальных образований о бюджете на текущий финансовый год и др.

Бюджетный [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12E9W6C0M) РФ и [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EWECAM) РФ определяют полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по формированию доходов, необходимых для реализации стоящих перед субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями задач. Правовой режим доходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований регулируется также большим количеством нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Следует отметить, что в условиях проводимой реформы государственной власти и процесса совершенствования межбюджетных отношений правовой режим государственных и местных доходов в значительной степени подвержен изменениям.

Законодательство, регулирующее вопросы формирования источников доходов в России (в частности, [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ), является одним из самых динамично развивающихся. Это в конечном счете должно привести к функционированию эффективного механизма обеспечения финансовых ресурсов государства, однако "инфляция" нормативных правовых актов не способствует стабильному функционированию институтов государственной власти и является препятствием для социально-экономического развития Российской Федерации.

Проблема формирования государственных (муниципальных) доходов в юридической литературе получила широкое освещение. С точки зрения теории права важным является определение места в системе финансового права государственных и муниципальных доходов. По этому поводу ученые высказывают различные мнения.

По мнению одних, государственные и муниципальные доходы в системе финансового права являются его разделом, включающим в себя налоговое право, а также институт неналоговых доходов государства и муниципальных образований <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансовое право / Под ред. М.В. Карасевой. М., 2002. С. 318.

Другие отмечают наличие института правового регулирования государственных доходов как совокупности правовых норм, регулирующих однородные финансовые отношения, связанные с формированием финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, государственных и муниципальных предприятий в целях выполнения функций и задач государства и муниципальных образований <1>.

--------------------------------

<1> См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России. С. 338.

Представляется справедливым утверждение о выделении в системе финансового права раздела, объединяющего значительное число финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере формирования государственных и муниципальных доходов.

§ 2. Система государственных и муниципальных доходов.

Классификация доходов бюджетов

Финансовая основа государства и муниципальных образований, как уже отмечалось, формируется за счет различных видов доходов, что позволяет провести определенную систематизацию. В целом государственные и муниципальные доходы представляют единую систему, имеющую единую нормативно-правовую основу.

**Система государственных и муниципальных доходов** представляет собой совокупность поступающих в собственность государства и муниципальных образований денежных платежей для формирования государственных и муниципальных фондов в порядке, определенном действующим законодательством.

При этом нормативное обеспечение регулирования формирования государственных и муниципальных доходов осуществляется нормативными правовыми актами различных отраслей права, например административного, налогового, бюджетного и гражданского.

**Классификация государственных и муниципальных доходов** может осуществляться по различным критериям.

По территориальному признаку доходы подразделяются на:

- доходы Российской Федерации;

- региональные доходы;

- доходы муниципальных образований.

В зависимости от метода мобилизации доходов они бывают:

- обязательные;

- добровольные.

К **обязательным** можно отнести таможенные пошлины, налоги, сборы и иные платежи, к **добровольным** - пожертвования, займы, лотереи и др.

По порядку образования и использования государственные и муниципальные доходы подразделяются на:

- централизованные;

- децентрализованные.

К **централизованным** доходам относятся доходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, а также доходы государственных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования), к **децентрализованным** доходам - доходы, получаемые от государственных и муниципальных унитарных предприятий.

По юридическому признаку государственные и муниципальные доходы подразделяются:

- на налоговые;

- неналоговые.

Доходы бюджетов всех уровней формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации. **Налоговые** доходы считаются уплаченными доходами соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда с момента, определяемого налоговым законодательством Российской Федерации.

**Неналоговые** доходы и иные поступления считаются уплаченными в бюджет, бюджет государственного внебюджетного фонда с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации.

К **налоговым доходам** относятся предусмотренные НК РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы ([ст. ст. 13](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWECFM) - [15](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DWEC6M) НК РФ), а также пени и штрафы. Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

В **налоговые доходы Российской Федерации** включаются поступления налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами ([ст. 50](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE9W6C2M) БК РФ):

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, - по нормативу 100%;

- налога на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам) - по нормативу 100%;

- налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72338FFDDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о соглашениях о разделе продукции и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, - по нормативу 20%;

- налога на добавленную стоимость - по нормативу 100%;

- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья - по нормативу 50%;

- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого, - по нормативу 100%;

- акцизов на спиртосодержащую продукцию - по нормативу 50%;

- акцизов на табачную продукцию - по нормативу 100%;

- акцизов на автомобили легковые и мотоциклы - по нормативу 100%;

- акцизов по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации, - по нормативу 100%;

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) - по нормативу 100%;

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 100%;

- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 40%;

- налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации - по нормативу 100%;

- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) - по нормативу 100%;

- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 95%;

- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции - по нормативу 100%;

- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) - по нормативу 20%;

- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) - по нормативу 20%;

- водного налога - по нормативу 100% и др.

В частности, к **налоговым доходам субъектов Российской Федерации** относятся доходы от следующих региональных налогов ([ст. 56](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EFW6C3M) БК РФ):

- налога на имущество организаций - по нормативу 100%;

- налога на игорный бизнес - по нормативу 100%;

- транспортного налога - по нормативу 100% и др.

В свою очередь, к **налоговым доходам местных бюджетов** относятся ([ст. 61](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FE6W6C6M) БК РФ):

- собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством Российской Федерации;

- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, и др.

§ 3. Неналоговые доходы государства

и муниципальных образований

Финансовая база государства и муниципальных образований формируется с помощью различных форм и методов привлечения денежных ресурсов. К числу неналоговых доходов могут быть отнесены обязательные и добровольные платежи. К числу обязательных неналоговых доходов относятся таможенные пошлины и сборы. На добровольных началах формируются доходы, получаемые от размещения государственных и муниципальных ценных бумаг.

**Неналоговые доходы государства и муниципальных образований** представляют собой поступающие в распоряжение государства и муниципальных образований доходы от использования государственного и муниципального имущества, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, платежи эквивалентного и штрафного характера, а также средства, привлекаемые на добровольных началах <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. С. 298.

Неналоговые доходы имеют нормативное закрепление, их перечень представлен в [ст. 41](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEC61W7CAM) БК РФ.

**К числу неналоговых доходов относятся:**

1) доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности:

а) 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;

б) средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;

в) средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;

г) плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;

д) доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;

е) часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

ж) другие доходы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

2) доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

3) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия.

В частности, штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательными актами Российской Федерации. Суммы конфискаций, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов.

Суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве санкций, предусмотренных [гл. 16](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEAWCCCM) и [18](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DECWCCCM) НК РФ, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по нормативам и в порядке, которые установлены федеральным законом о федеральном бюджете и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для соответствующих налогов и сборов, федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве санкций, предусмотренных [гл. 16](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEAWCCCM) и [18](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DECWCCCM) НК РФ, которые невозможно отнести к соответствующему налогу и сбору, подлежат зачислению в федеральный бюджет, бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации, местные бюджеты в порядке, определяемом федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

4) безвозмездные и безвозвратные перечисления в виде:

а) финансовой помощи из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий;

б) субвенций из федерального бюджета и (или) из региональных бюджетов;

в) иных межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

г) безвозмездных и безвозвратных перечислений от физических лиц и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований;

д) иных неналоговых доходов.

Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, 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.

При этом следует отметить отличие обязательных неналоговых доходов от налоговых платежей. Указанные платежи отличаются друг от друга нормативным регулированием. Налоговые доходы формируются в соответствии с законодательством о налогах и сборах, в то время как нормативное регулирование обязательных неналоговых доходов может осуществляться комплексом нормативных правовых актов различной отраслевой принадлежности.

Обязательные неналоговые доходы в отличие от налоговых доходов обладают возмездным характером. К примеру, таможенный сбор как платеж является одним из условий совершения таможенными органами действий, связанных с таможенным оформлением, хранением, сопровождением товаров. Соответственно, после уплаты таможенного сбора в интересах плательщика сбора совершаются юридически значимые действия.

Глава XIII. ОСНОВЫ НАЛОГОВОГО ПРАВА

§ 1. Понятие налогов и сборов. Функции налогов

На Руси о первых налогах, распределявшихся на регулярной основе, упоминается еще в летописях. Так, в Лаврентьевской летописи сказано: "В лето 6367 Имаху дань Варяги из заморья на Чюди и на Словенах, на Мери и на Всех Кривичах; а Козари Имаху на Полянах, и на Северах и на Вятичах, и маху по белей Веверице от дыма" <1>.

--------------------------------

<1> Памятники истории Киевского государства IX - XII вв. Л., 1936. С. 29.

Процесс собирания налогов князьями "по большой части, бывал отнесен к двум временам года: к весне и зиме" <1>, когда князь и его войско отдыхали от походов. Налоги упоминаются под разными названиями: дань (общее название всех сборов), оброк, урок. До 988 г. основными видами налогов были оброки, корма, подати. Дань собиралась двумя способами: подвластные народы привозили дань в Киев или же князья сами ездили за ней по подвластным народам. Первый способ назывался повозом, второй - полюдьем.

--------------------------------

<1> Толстой Д. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины Императрицы Екатерины Второй. СПб., 1848. С. 35.

Полюдье было, по сути, административно-финансовой поездкой князя по подвластным племенам <1>. Уплачивали дань натурой, чаще всего мехами, медом, кунами. Предметы, служившие платой, во многом зависели от конкретного вида хозяйственной деятельности, которой занималось то или иное племя. Подати поступали в казну князя главным образом от землевладельцев. Они взимались деньгами и натурой, их роли выполняли кожаные деньги, хлеб, мед, рыба <2>. Определенного различия между денежными и натуральными продуктами, уплачиваемыми населением, не имелось <3>.

--------------------------------

<1> См.: Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 3 т. М., 1993. Т. 1. С. 132.

<2> См.: Гагмейстер Ю.А. Разыскания о финансах Древней России. СПб., 1833. С. 49.

<3> Там же. С. 51.

Впервые законодательное закрепление норм, регулирующих отношения, связанные со сборами и повинностями, появляется в "Русской Правде". В ст. ст. 42 - 43 Краткой редакции "Русской Правды" и ст. ст. 96 - 97 Пространной редакции отмечаются такие подати и повинности, как корм, городовые и мостовые деньги <1>.

--------------------------------

<1> См.: Новицкая Т.Е. Древнерусское государство и право. М., 1998. С. 63 - 71.

Налоги и сборы являются системообразующими категориями налогового права, на основе которого формируется все современное налоговое право России.

Уяснение сущности налогов и сборов - это средство познания природы налогового права и его содержания. Несомненно одно: налоги и сборы являются отправной точкой налогового права не только теоретического, но и практического характера. При этом не следует отождествлять понятия налога и сбора, поскольку между этими категориями есть некоторая разница как юридического, так и экономического характера.

До принятия [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ четкое законодательное определение налога отсутствовало. [Статья 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED213FF9D6C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECCM) Закона РФ от 27 декабря 1991 г. N 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" <1> определяла, что "под налогом, сбором, пошлиной и другими платежами понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, которые определяются законодательными актами". Из самого определения следует, что законодатель не провел в нем четкого разграничения между обязательными платежами, что, несомненно, было необходимо, поскольку не все обязательные платежи можно отнести к налогам.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 11. Ст. 527 (документ утратил силу).

Анализируя зарубежное налоговое законодательство, можно прийти к выводу о том, что "определения понятия "налог" или вовсе отсутствуют в соответствующих актах, или носят самый общий характер" <1>.

--------------------------------

<1> Кучеров И.И. Налоговое право зарубежных стран: Курс лекций. М., 2003. С. 93.

Легитимное понятие налога было введено вступившей в силу частью первой [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

В [ст. 8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE8WCCCM) 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.

Из самого определения понятия "налог", содержащегося в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, можно выделить следующие его признаки: обязательность, денежный характер, безвозвратность, публичный и индивидуальный безвозмездный характер.

Современное налоговое законодательство ([ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FECWCCEM) НК РФ) указывает на то, что ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными НК РФ признаками налогов или сборов, не предусмотренные НК РФ либо установленные в ином порядке, чем это определено [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. Кроме того, акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить.

При этом налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения.

**К элементам налогообложения относятся:**

- объект налогообложения;

- налоговая база;

- налоговый период;

- налоговая ставка;

- порядок исчисления налога;

- порядок и сроки уплаты налога.

Элементы налога формируют структуру любого налога. Любой налог должен содержать в себе совокупность частей (элементов), без которых налог как правовая категория существовать не может. Без этих составных частей налог в том понимании, в котором он определяется законодателем, не образует каких-либо правовых последствий. Отсутствие в законе о налоге хотя бы одного из перечисленных элементов говорит о том, что налог не установлен и, следовательно, не может взиматься.

Несомненно, каждый налог обладает своей спецификой, и законодатель обязан определять все элементы налога таким образом, чтобы налогоплательщик мог знать, какие налоги и в каком размере он должен платить.

Рассматривая налог, необходимо определить юридические признаки сбора. Несмотря на то что налог и сбор не тождественные категории, тем не менее сбор также является системообразующей категорией налогового права. Следует отметить, что до настоящего времени в теории налогового права является дискуссионной проблема соотношения понятий "налог" и "сбор" и вообще юридической природы сборов. Тем не менее в литературе выделяют общие и отличительные признаки налогов и сборов.

**К общим признакам относят:**

- обязательность уплаты налогов и сборов в соответствующие бюджетные и внебюджетные фонды;

- адресное поступление в бюджеты или фонды, за которыми они закреплены;

- изъятие на основе законодательно закрепленной формы и порядка поступления;

- возможность принудительного способа изъятия;

- контроль единой системы налоговых органов <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. М., 2004. С. 49 - 50.

При этом приводятся и основания разграничения по различным основаниям, а именно по значению, цели, обстоятельствам, характеру обязанности, периодичности.

Налоговый кодекс РФ определяет **сбор** как обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий) [(п. 2 ст. 8)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE8WCC3M).

Проблема соотношения понятий налога и сбора имеет не только теоретический, но и практический характер. Важно определить правовые формы установления сборов и как эти формы соотносятся с правовым механизмом установления налогов. Вопрос состоит в том, являются ли идентичными правовые формы установления налогов и сборов или между ними имеются существенные различия.

Конституционный Суд РФ в своих Определениях от 10 декабря 2002 г. [N 283-О](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB203BF8DDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) и [N 284-О](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB203BF4D9C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) <1> выработал собственные подходы к соотношению налогов и сборов и порядку их установления.

--------------------------------

<1> ВКС РФ. 2003. N 2.

Раскрывая содержание понятия "законно установленные налоги и сборы", Конституционный Суд РФ указал, что установить налог или сбор можно только законом и только путем прямого перечисления в нем существенных элементов налогового обязательства.

Учитывая правовые позиции Конституционного Суда РФ, федеральный законодатель при определении в НК РФ основных начал законодательства о налогах и сборах ([ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCCDM) НК РФ) исходил из того, что налоги и сборы как обязательные платежи в бюджет **имеют различную правовую природу:** если **налог** - это индивидуальный безвозмездный платеж в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований, то **сбор** - это взнос, уплата которого плательщиком является одним из условий совершения в отношении него государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий) ([п. п. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE8WCCCM), [2 ст. 8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE8WCC3M) НК РФ).

Указанное различие предопределяет и различный подход к установлению этих обязательных платежей в бюджет: налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и все перечисленные в НК РФ элементы налогообложения, включая налоговую ставку ([п. 1 ст. 17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC9M) НК РФ). При установлении сборов элементы обложения определяются применительно к конкретным сборам ([п. 3 ст. 17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE8WCCBM) НК РФ).

В силу сформулированных Конституционным Судом РФ правовых позиций обязательные индивидуально-возмездные федеральные платежи, внесение которых является одним из условий совершения государственными органами определенных действий в отношении плательщиков (в том числе предоставление определенных прав или выдача разрешений) и которые предназначены для возмещения соответствующих расходов и дополнительных затрат публичной власти, должны рассматриваться как законно установленные в соответствии со [ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7CBM) Конституции РФ не только в том случае, когда ставки платежей предусмотрены непосредственно федеральным законом, **но - при определенных условиях - и тогда, когда такие ставки на основании закона устанавливаются Правительством РФ.** Конституционный Суд РФ исходит из того, что правовые формы установления налогов и сборов различны, соответственно, должны быть различны и требования, предъявляемые нормативно-правовому регулированию установления сборов.

Представляется, что законодательное регулирование установления налогов и сборов должно быть идентичным. Само по себе различное определение понятий налога и сбора не меняет их сущностной характеристики. Налоги и сборы по сути являются финансово-правовыми обязательствами (обязанностями), которые устанавливает в одностороннем порядке государство, и обеспечиваются мерами государственного принуждения.

Указанные финансово-правовые обязательства имеют односторонний характер, т.е. налогоплательщики и плательщики сборов не получают взамен какого-либо удовлетворения. Несмотря на то что уплата сборов является условием предоставления права, данный факт никак не может свидетельствовать о том, что сборы имеют иное юридическое содержание, чем налоги.

Налоги и сборы представляют собой одну из форм ограничения права собственности, осуществляемую путем изъятия части имущества в денежной форме.

Необходимость налогов предопределяется теми функциями, которые выполняет налог.

Под **функцией налога** следует понимать основные направления действия налога, определяемые государством и возможностями экономики <1>.

--------------------------------

<1> См.: Худяков А.И., Бродский Г.М. Теория налогообложения. Алматы, 2002. С. 8.

Налоги выполняют две основные функции:

1) фискальную;

2) контрольную.

В рамках **фискальной функции** налог осуществляет формирование доходов бюджетов и внебюджетных фондов. Рассматриваемая функция определена самой природой налога и присуща ему с момента его возникновения. Налоги в настоящее время являются самым крупным источником формирования бюджетов всех уровней.

**Контрольная функция** налога реализуется через налоговый контроль. В рамках данной функции обеспечивается надлежащее исполнение обязанностей субъектами налоговых отношений, определенных законодательством о налогах и сборах.

Вопрос о функциях налога в юридической литературе имеет дискуссионный характер. Одни авторы отмечают, что можно говорит только о двух функциях налога: фискальной и регулирующей, а все иные приписываемые налогам функции есть не что иное, как следствие реализации или фискальной, или регулирующей функции <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2005. С. 41 - 43.

Другие авторы разделяют функции налога на основные и дополнительные. К группе основных функций относят специальную функцию налога - фискальную - и две общефинансовые: регулирующую и контрольную. К дополнительным функциям относят распределительную, стимулирующую, накопительную <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. С. 51 - 54.

Однако следует согласиться с мнением А.И. Худякова, что "основное назначение налога - это обеспечение государства необходимыми ему денежными средствами. И в этом сущность налога. Выражением данной сущности является фискальная функция налога. Поэтому само по себе деление функции налога на фискальную и регулирующую несет в себе элемент нелогичности, так как фискальная функция по своему экономическому содержанию также является регулирующей. Что же касается собственно регулирующей функции налога, то ее как таковой вообще не существует" <1>.

--------------------------------

<1> Худяков А.И. Налоговое право: Учебник. Общая часть. Алматы, 2003. С. 77 - 78.

§ 2. Понятие и предмет налогового права.

Принципы, функции, источники

В настоящее время вопрос о месте налогового права в правовой системе активно обсуждается. Можно выделить три существующие в юридической литературе точки зрения:

1) налоговое право является самостоятельной отраслью права;

2) налоговое право является институтом или подотраслью финансового права <1>;

--------------------------------

<1> См.: Основы налогового права: Учеб. пособ. / Под ред. Н.П. Кучерявенко. Харьков, 2003; Худяков А.И., Бродский Г.М. Указ. соч. С. 229.

3) налоговое право является межотраслевым правовым институтом, в основе которого лежат нормы конституционного, административного, гражданского и финансового права.

В настоящее время налоговое право следует рассматривать как подотрасль финансового права <1>, поскольку в современных условиях оно явно вышло за границы финансово-правового института. Обусловлено это значительными социально-экономическими преобразованиями в стране, которые неминуемо повлекли и значительные изменения в механизме правового регулирования общественных отношений, связанных с налогообложением и финансовой деятельностью государства в целом.

--------------------------------

<1> См.: Орлов М.Ю. Основные вопросы теории налогового права как подотрасли финансового права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 19.

Основанием выделения в рамках финансового права подотрасли налогового права послужила прежде всего специфика регулируемых общественных правоотношений, связанных с налогообложением. Тем не менее налоговое право находится в самой тесной правовой связи с иными структурными элементами системы финансового права, прежде всего бюджетным правом, которое также рассматривается как подотрасль финансового права.

Традиционно в общей теории права отмечается, что для выделения отрасли права, а равно и подотрасли необходимо определить предмет правового регулирования, а наряду с ним и метод правового регулирования.

Важнейшими факторами, определяющими место налогового права в правовой системе, помимо предмета и метода регулирования являются его принципы и выполняемые им функции.

Необходимость определения предмета налогового права обусловлена не только теоретической необходимостью, но и потребностями практическою характера. Четкое определение границ правового регулирования позволит прежде всего произвести разграничения в предметах регулирования между институтами и подотраслями в рамках финансового права, а также разграничение предмета регулирования между налоговым правом и иными отраслями права, с которыми оно неминуемо соприкасается.

В [ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCC8M) НК РФ определены отношения, регулируемые законодательством о налогах и сборах. Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ к сфере действия законодательства о налогах и сборах относит следующие **властные отношения:**

- по установлению, введению и взиманию налогов и сборов;

- возникающие в процессе осуществления налогового контроля;

- возникающие при обжаловании актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц;

- возникающие при привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Установленный [ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCC8M) НК РФ перечень имущественных и процессуальных отношений, образующих предмет налогового права, является исчерпывающим и расширенному толкованию не подлежит <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED233EF4D9C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 11 июня 1999 г. N 41/9 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" // РГ. 1999. 6 июля.

**Отношения, являющиеся предметом налогового права, характеризуются следующими особенностями:**

- имеют имущественный характер:

- имеют безэквивалентный характер;

- служат формированию денежных фондов государства и муниципальных образований;

- имеют властный характер, и обязательными участниками отношений выступают государство и муниципальные образования в лице уполномоченных органов и должностных лиц;

- имеют как имущественный (материальный), так и неимущественный (процессуальный, процедурный) характер <1>.

--------------------------------

<1> См.: Худяков А.И. Налоговое право: Учебник. Общая часть. С. 194 - 199.

При этом особо следует отметить, что имущественные отношения, которые традиционно рассматривались в рамках гражданского права, в современных условиях стали предметом регулирования не только гражданского права, но и административного, финансового и других отраслей права. Так, например, институт поручительства по своей юридической природе является объектом регулирования гражданского законодательства, тогда как поручительство имеет место и в налоговых правоотношениях, обеспечивая интересы государства при изменении сроков уплаты налога налогоплательщиком.

В целом можно заключить, что **предмет налогового права** - это финансовые отношения, посредством которых осуществляется формирование публичного фонда денежных средств государства и муниципальных образований, которые имеют как материальный, так и организационный характер <1>. При этом следует оговориться, что формирование публичных фондов денежных средств осуществляется посредством и иных финансовых отношений.

--------------------------------

<1> См.: Худяков А.И. Налоговое право: Учебник. Общая часть. С. 194.

Общая теория права исходит из того, что отрасль права или подотрасль права имеют свой способ воздействия на регулируемые общественные отношения, который именуется методом регулирования.

Метод правового регулирования находится в прямой зависимости от характера и содержания регулируемых отношений. Налоговое право посредством метода регулирования доводит до участников общественных правоотношений соответствующие правовые предписания.

Закрепление в [ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCCFM) НК РФ положения о том, что законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения, на законодательном уровне подтверждает использование в налоговом праве метода властных предписаний, именуемого в юридической литературе императивным. Данный метод присущ практически всем публично-правовым отраслям права.

Императивный метод правового регулирования налоговых отношений, по сути является отражением финансового правового императивного метода регулирования, которому присущи те же существенные характеристики.

**Императивному методу присущи следующие признаки:**

- неравенство субъектов отношений, которое проявляется в обладании одних субъектов по отношению к другим властными полномочиями;

- преобладание позитивных обязываний над дозволениями.

Наряду с использованием императивного метода регулирования в финансовом праве применяется и диспозитивный метод, который, однако, "не равен диспозитивному методу, используемому в частноправовом регулировании. Он представляет собой симбиоз императивно-диспозитивных начал" <1>.

--------------------------------

<1> Карасева М.В. Бюджетное право - налоговое право (политический аспект). М., 2003. С. 21.

В юридической литературе отмечается и использование диспозитивного метода регулирования при регулировании отношений, являющихся предметом налогового права <1>. При этом приводится в пример использование законодателем при регулировании некоторых налоговых отношений институтов гражданского права, основанных на гражданско-правовом методе регулирования (налоговый кредит, инвестиционный налоговый кредит, поручительство, залог, зачет требования и др.).

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник. Общая часть / Под ред. Н.А. Шевелевой. М., 2001. С. 15 - 18.

Несомненно, что законодатель, преследуя цель нахождения компромисса между публичными и частными интересами, вправе и должен использовать в публичном и частном праве уже отработанные в результате длительного и позитивного регулирования правовые институты. Однако использование законодателем при регулировании в некоторых частных случаях институтов гражданского права не позволяет утверждать об использовании диспозитивного метода регулирования налоговых отношений как основного.

При этом следует оговориться, что использование диспозитивного метода регулирования имеет весьма ограниченный характер, прежде всего потому, что во всех вариантах воздействия на регулируемые отношения налоговое право проявляется властно, независимо от конкретной формы выражения властности <1>.

--------------------------------

<1> См.: Козлов М.Ю. Административное право РФ: Учебник. М., 2003. С. 24.

Большой массив правовых норм и сложный характер регулируемых налоговым правом общественных отношений предопределяют необходимость проведения систематизации налоговых правовых норм.

Основой налогового права является норма права. Налоговое право, являясь подотраслью финансового права, имеет производную от него систему.

Структурными элементами системы налогового права в науке выделяют общую и особенную части. В свою очередь, налоговые нормы, регулирующие однородную группу налоговых отношений, могут объединяться в институты налогового права, в рамках которых могут формироваться и субинституты. Выявление структурных элементов налогового права позволяет отслеживать принципы взаимодействия различных налоговых правовых норм между собой.

Система налогового права обладает **характерными признаками:** прежде всего научной обоснованностью, единством, согласованностью, объективностью. Тем не менее следует особо подчеркнуть, что вопрос о системе налогового права и элементах, ее характеризующих, еще недостаточно разработан.

К сожалению, теория налогового права еще не выработала единых подходов к критериям, по которым должны в системе налогового права выделяться ее элементы, будь то подотрасли, институты или субинституты. Представляется, что таким критерием должен быть предмет регулирования налоговых норм, группируемых в рамках соответствующего элемента налогового права <1>.

--------------------------------

<1> См.: Основы налогового права: Учеб. пособ. / Под ред. Н.П. Кучерявенко. С. 33.

**Общая часть налогового права** представляет собой объединение тех налоговых норм, которые подлежат применению при регулировании любых отношений, являющихся предметом регулирования налогового права.

**Особенная часть налогового права** включает нормы, которые подлежат применению к определенным отношениям, регулируемым данной подотраслью права.

Следует отметить: несмотря на то что в науке выделяются общая и особенная части, **налоговое право является единой системой.** Указанное разделение прежде всего преследует цель выработки единых подходов к правовому регулированию сложных по содержанию налоговых отношений и выявлению внутренних закономерностей и тенденции дальнейшего развития.

Налоговое право находится в тесном взаимодействии с другими подотраслями и институтами финансового права, а также с иными отраслями права. Налоговое право не может существовать как замкнутая система, поскольку право является динамичной категорией, которая взаимодействует с иными отраслевыми образованиями.

Прежде всего следует рассмотреть **вопрос о взаимоотношениях налогового и бюджетного права.**

По своей структуре и значимости бюджетное право является одним из крупнейших и значимых образований, обладающим своим предметом правового регулирования в рамках финансового права.

Формирование бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов осуществляется налоговыми и неналоговыми доходами, что уже предопределяет тесное взаимодействие с нормами налогового права.

Само по себе рассмотрение налогов и сборов одним из источников бюджета не включает налоговое право в структуру бюджетного права. Некоторые авторы предлагают осуществлять разграничение налогового и бюджетного права на основе момента реализации налоговой обязанности, который позволяет считать завершенным процесс уплаты налога или сбора <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник. Общая часть / Под ред. Н.А. Шевелевой. С. 20.

Представляется, что указанное основание не является достаточным для разграничения предметов регулирования налогового и бюджетного права. Нормы налогового законодательства являются специальными по отношению к нормам бюджетного законодательства.

В современных условиях предмет бюджетного права значительно расширился и, как отмечают ведущие специалисты бюджетного права, помимо отношений, связанных с формированием, распределением и использованием федерального, региональных и местных бюджетов, регулирует отношения по поводу формирования и расходования средств государственных и муниципальных внебюджетных фондов <1>.

--------------------------------

<1> См.: Горбунова О.Н., Другова Ю.В., Семаков А.Д. Бюджетное право. М., 2000. С. 27.

Налоговое право взаимодействует и с иными отраслями права, прежде всего конституционным, административным, гражданским и таможенным правом.

**Конституционное право** определяет основы конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина; определяет государственное устройство, структуру и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления <1>. Конституционное право является основой публичных отраслей права, в том числе и налогового права, в основе регулирования которых лежат властные отношения <2>.

--------------------------------

<1> См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 26.

<2> См.: Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. Екатеринбург, 2001. С. 17.

Конституционное право служит основой всей правовой системы России. Закрепленные в [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ принципы конкретизируются и получают законодательное развитие в отраслях права. Конституционное право содержит в себе основные начала налогового права. Многие положения, закрепленные в Конституции РФ, прямо или косвенно касаются принципиальных положений налогового права. В частности, важнейший принцип налогового права - всеобщность обязанности уплачивать законно установленные налоги и сборы - имеет конституционно-правовое закрепление в [ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7CBM) Конституции РФ. В этой же статье Конституции РФ содержится запрет на придание нормам налогового законодательства обратной силы, если они ухудшают положение налогоплательщиков.

В Конституции РФ получили закрепление нормы, определяющие компетенцию федеральных, региональных и местных органов власти в области регулирования налоговых отношений [(ст. 72)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC68W7CAM).

Через нормы налогового права определяются механизмы исполнения конституционной обязанности по уплате налогов и сборов, которые имеют всеобщий характер. Применение норм налогового права осуществляется в тесной взаимосвязи с толкованием и применением норм [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ, поскольку в них закреплены исходные начала для отношений, являющихся предметом регулирования налогового права.

**Налоговое и гражданское право** являются тесно взаимосвязанными элементами правовой системы России. Налоги, являясь одной из форм ограничения права собственности, не могут быть рассмотрены без четкого определения границ гражданско-правовых средств воздействия на имущественные отношения, поскольку общим для налогового и гражданского права является предмет регулирования, а именно имущественные отношения.

Гражданское и налоговое право соотносятся как частное и публичное право и отличаются как способом, так и механизмом воздействия на отношения, являющиеся предметом регулирования <1>.

--------------------------------

<1> См.: Гражданское право / Под ред. В.Ф. Яковлева. М., 2003. С. 45.

Как отмечает В.Ф. Яковлев, "столь существенные различия рассматриваемых отраслей права теоретически и практически исключают возможность применения одной отрасли права к другой, т.е. норм, например, налогового законодательства к гражданским правоотношениям или норм гражданского права к налоговым отношениям" <1>.

--------------------------------

<1> Гражданское право / Под ред. В.Ф. Яковлева. М., 2003. С. 42.

Данное положение получило четкое закрепление в [п. 3 ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECDM) ГК РФ, в соответствии с которым к имущественным отношениям, которые основываются на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Однако это, по мнению В.Ф. Яковлева, не исключает взаимодействия отраслей права.

В частности, один из вариантов взаимодействия нашел отражение в [ст. 11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE6WCCFM) НК РФ, в соответствии с которой институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства России, используемые в НК РФ, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. В случаях, когда в налоговом законодательстве применяется, но не раскрывается термин иной отраслевой принадлежности, ему придается то значение, в котором он используется в законодательстве соответствующей отрасли. В [ст. 11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEEWCC9M) НК РФ дается определение обособленного подразделения организации, при этом НК РФ не раскрывает его. Для уяснения его смысла необходимо руководствоваться [ст. 209](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72932FDDFC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEF627BWEC6M) Трудового кодекса РФ.

Следует отметить, что законодатель при регулировании налоговых отношений предусмотрел возможность использования гражданско-правовых институтов, в частности института залога и поручительства, как способов обеспечения исполнения налоговых обязательств при отсрочке или рассрочке уплаты налогов.

**Взаимосвязь налогового и административного права** как публичных отраслей права обусловлена общностью используемого метода правового регулирования общественных отношений - императивного. Несмотря на определенную общность в типе правового регулирования, налоговое и административное право имеют и значительные отличия.

Прежде всего отличие заключено в предмете правового регулирования. Налоговое право регулирует имущественные отношения публичного характера, целью которых является аккумулирование денежных средств для финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований. В то же время административное право, по мнению профессора К.С. Вельского, "существовало, существует и будет существовать в двух "данностях": в сфере государственного управления и в сфере общественного (полицейского) порядка" <1>.

--------------------------------

<1> Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 17.

**Налоговое и таможенное право.** С принятием нового Таможенного [кодекса](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253FF8DEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ актуальной стала проблема соотношения норм налогового и таможенного законодательства в части взимания таможенных платежей, каковыми являются таможенная пошлина, налог на добавленную стоимость и таможенные сборы. Вопрос взаимодействия налогового и таможенного права возникает прежде всего в части установления, введения и взимания таможенных платежей.

В соответствии со [ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253FF8DEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECEM) Таможенного кодекса РФ к предмету регулирования таможенного законодательства наряду с отношениями в области таможенного дела относятся отношения по установлению, введению и взиманию таможенных платежей. При этом при регулировании отношений по установлению, введению и взиманию таможенных платежей таможенное законодательство Российской Федерации применяется в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCCEM) РФ определяет, что к отношениям по установлению, введению и взиманию таможенных платежей, а также к отношениям, возникающим в процессе осуществления контроля за уплатой таможенных платежей, обжалования актов таможенных органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности виновных лиц, законодательство о налогах и сборах не применяется, если иное не предусмотрено НК РФ.

Таким образом, при применении норм таможенного законодательства следует учитывать, что в части, касающейся нормативно-правового регулирования таможенных платежей (а именно налогов, уплачиваемых при пересечении таможенной границы Российской Федерации), приоритет имеют нормы [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, однако, если налоговое законодательство данные вопросы не регулирует, применяются нормы Таможенного [кодекса](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253FF8DEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ.

Еще одним важным вопросом при изучении налогового права и применении налогово-правовых норм является **характеристика принципов налогового права,** под которыми следует понимать исходные положения, формирующие фундаментальную основу налогового права. Впервые принципы налогового права нашли законодательное закрепление в [ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEDWCCDM) НК РФ и определяются как основные начала законодательства о налогах и сборах.

Принципы налогового права отражают социально-экономическую сущность регулируемых отношений и налоговую политику государства в целом. Как отмечает Конституционный Суд РФ, "принципы налогообложения и сборов относятся к основным гарантиям, установление которых федеральным законом обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации" <1>.

--------------------------------

<1> [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2333FBD9C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECAM) Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. N 5-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 13. Ст. 1602.

Принципам налогового права придан важный контрольный характер, поскольку любой акт законодательства о налогах и сборах может быть признан правоприменителем в судебном порядке не соответствующим положениям [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, если этот правовой акт противоречит принципам налогового права. Принципы налогового права имеют нормативное закрепление и подлежат непосредственному применению.

А.Н. Козырин справедливо отмечает, что "налоговое право зиждется на основных принципах, как закрепленных в важнейших источниках права... так и существующих в виде норм традиционного характера" <1>.

--------------------------------

<1> Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М., 1993. С. 77.

Несомненно, что на формирование и развитие института принципов налогового права огромное влияние оказали положения [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ, многие из которых послужили основой выработки отраслевых принципов налогового права. Соответственно, в рамках института принципов налогового права можно выделить две группы принципов: в первую входят межотраслевые принципы, во вторую следует включить уже собственно отраслевые (специальные) принципы налогового права.

Так, к числу **специальных принципов налогового права** следует относить следующие наиболее важные принципы:

1) всеобщность налогообложения;

2) равенство плательщиков налогов и сборов;

3) равенство налогового бремени;

4) экономическая обоснованность установления налогов и сборов;

5) определенность налогов и сборов;

6) принцип презумпции добросовестности налогоплательщиков.

**Принцип всеобщности налогообложения** определяет, что каждый должен принимать участие в уплате налогов и сборов наравне с другими. Данный принцип непосредственно вытекает из положений [ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7CBM) Конституции РФ, в соответствии с которой каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

Данный принцип в равной степени распространяется как на физических, так и на юридических лиц. Из указанного принципа следует обязанность каждого субъекта нести бремя формирования финансовых ресурсов государства путем отчуждения части принадлежащего имущества. Тем самым законодательно закреплено, что налоговые обязательства перед государством возникают у всех субъектов налогообложения, а не только у некоторых.

**Принцип равенства плательщиков налогов и сборов** устанавливает императивный запрет, в соответствии с которым налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и иных подобных критериев. Фактически законодатель вводит запрет на установление налогов, которые могли бы вводить дискриминацию по социальному признаку.

Юридическое равенство налогоплательщиков предопределяет недопустимость установления дифференцированных ставок налогов и сборов, налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала. Таким образом, данный принцип предполагает запрет на установление налогов, имеющих дискриминационный характер по экономическому признаку.

**Принцип равного налогового бремени** предопределяет необходимость учета фактической способности налогоплательщика нести налоговое бремя, поскольку формально-юридическое равенство каждого члена общества еще не обеспечивает соразмерного распределения налогового бремени. Необходимо учитывать данный принцип непосредственно при определении элементов каждого налога.

Налоги не могут быть произвольными и создавать препятствия в реализации гражданами своих конституционных прав. При этом важно подчеркнуть, что организационно-правовая форма осуществления предпринимательской деятельности не может служить основанием для ограничения использования различных преференций и льгот.

**Принцип экономической обоснованности установления налогов и сборов** предполагает решение нескольких задач законодателем при установлении налогов и сборов, прежде всего достижения оптимального результата, в соответствии с которым расходы, связанные со сбором налогов и сборов, не превышали доходы. При установлении налогов должны быть определены экономические последствия, которые последуют за ним, прежде всего экономические последствия для налогоплательщиков. При этом при установлении налогов необходимо учитывать фактическую возможность налогоплательщиков нести налоговое бремя в момент введения налога и в долгосрочной перспективе и тем самым прямо или косвенно не создавать препятствий не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций.

**Принцип определенности налогов и сборов** определяет требования к содержанию актов законодательства о налогах и сборах в части, касающейся определения всех существенных элементов налога.

Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить. Требование об уплате налога, основанное на акте законодательства о налогах и сборах, не отвечающее требованию определенности налога, незаконно. Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах должны толковаться в пользу налогоплательщика (плательщика сборов).

**Принцип презумпции добросовестности налогоплательщика.** Правовая категория добросовестности получила широкое распространение во всех отраслях права. О возможности использования института добросовестности в публично-правовых отношениях специально указывалось Конституционным Судом РФ <1>, и эта возможность получила развитие в правоприменительной практике. Непосредственно Конституционный Суд РФ вывел категорию добросовестности налогоплательщика из положений [п. 7 ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FECWCCCM) НК РФ, хотя положения указанной статьи непосредственно на это не указывают. Следует признать обоснованным мнение о межотраслевом характере категории добросовестности <2>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED203EFBD7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. N 24-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 42. Ст. 5211; [Определение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC223DFBDAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. N 138-О "По ходатайству Министерства Российской Федерации по налогам и сборам о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2001. N 32. Ст. 3410.

<2> См.: Щекин Д.М. Юридические презумпции в налоговом праве: Учеб. пособ. / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2003. С. 81.

Рассматриваемый принцип заключается в заранее установленном законодательном предположении о том, что налогоплательщик, налоговый агент, плательщик сборов надлежащим образом исполнили свои обязательства, что предполагает обязанность налоговых органов доказывать обнаруживающуюся недобросовестность указанных лиц в порядке, установленном [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

В юридической литературе выделяют и **иные принципы налогового права,** а именно:

- единства системы налогов и сборов;

- трехуровневого построения налоговой системы России;

- стабильности системы налогов и сборов;

- исчерпывающего перечня региональных и местных налогов;

- эффективности (нейтральности) системы налогов и сборов;

- подвижности (эластичности) системы налогов и сборов;

- оптимальности построения системы налогов и сборов;

- паритета (гармонизации) интересов государства и налогоплательщиков <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. М., 2004.

Под **функциями налогового права** следует понимать основные направления правового регулирования общественных отношений, являющихся предметом регулирования налогового права.

Функции налогового права обусловлены прежде всего необходимостью упорядоченности социально значимых общественных отношений. Для этого налоговое право имеет свое функциональное назначение по упорядочению отношений по установлению, введению, взиманию налогов и сборов, осуществлению налогового контроля, обжалованию актов налоговых органов, действия (бездействия) их должностных лиц, привлечению к ответственности за налоговые правонарушения.

Можно выделить две функции налогового права:

1) регулятивную;

2) охранительную.

**Регулятивная функция** находит свое выражение в определении прав, обязанностей, ограничений субъектов налогового права.

Например, правовыми нормами устанавливается система федеральных, региональных и местных налогов или определяются основания возникновения, изменения или прекращения налоговых обязательств.

**Охранительная функция** находит свое проявление в негативном воздействии на субъектов налоговых отношений путем установления налоговой ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных законом. Охранительные функции также проявляются в осуществлении мер налогового контроля.

\*\*\*

**Источники налогового права.** В теории права под источниками права понимаются исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придание им юридического, общеобязательного значения <1>.

--------------------------------

<1> См.: Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 76.

В правовой системе России источники права находят свое обозначение в [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ, в которой непосредственно поименованы следующие источники права:

- федеральные конституционные законы;

- международные договоры и принципы международного права;

- федеральные законы;

- указы и распоряжения Президента РФ;

- постановления и распоряжения Правительства РФ;

- конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы и иные акты субъектов Российской Федерации;

- правовые акты муниципальных образований.

Источники права любой отрасли или подотрасли права обладают разной юридической силой и на основе этого формируют строго иерархическую систему. Иерархическая система источников налогового права обусловлена прежде всего множественностью источников налогового права и, как следствие, необходимостью определения источников, которые при наличии нескольких правовых источников, регулирующих общественные отношения, определяют источник с большей юридической силой.

Множественность источников позволяет классифицировать их по различным основаниям, например по юридической силе, времени действия, субъектам, территории действия и др.

Источники налогового права России можно представить в виде нормативных правовых актов, которые содержат нормы, регулирующие отношения, являющиеся предметом налогового права.

Источникам налогового права присущи те же свойства, что и источникам иных отраслей права. Рассмотрим общую характеристику источников налогового права.

В юридической литературе **система источников налогового права** делится на две части:

1) источники, имеющие внутригосударственную природу;

2) международно-правовые источники <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. С. 206.

**1. Национальное (внутригосударственное) законодательство.** [Конституция](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE66W7C8M) РФ как источник налогового права является актом высшей юридической силы. Ее высшая юридическая сила проявляется в приоритете над всеми иными нормами, содержащимися в законах и подзаконных нормативных **актах,** в общеобязательности для всех субъектов, в том, что она является актом прямого и непосредственного действия. Следует признать, что [Конституция](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ является отправной точкой, поскольку в ней получили закрепление основополагающие начала налогового права. Прежде всего Конституцию РФ следует рассматривать как главный источник налогового права (см., например, [ст. ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7CBM), [72](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC68W7CAM), [75](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AED60W7C8M) Конституции РФ).

В системе источников налогового права важное место занимают законы.

В [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ перечислены следующие виды федеральных законов:

- федеральные конституционные законы;

- федеральные законы.

Помимо них федеративным устройством государства обусловлено наличие региональных законов, принимаемых субъектами Российской Федерации. Широкое распространение в России получила такая форма законов, как кодексы. Прежде всего в системе федеральных законов следует выделить [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, который является кодифицированным законом.

Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ состоит из двух частей. По своему содержанию НК РФ является актом прямого и непосредственного действия. В НК РФ предпринята попытка соединить основную массу правовых норм, регулирующих налоговые отношения.

Подзаконные нормативные акты представлены актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, нормативными актами исполнительных органов власти субъектов России.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления, органы государственных внебюджетных фондов в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогами и сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

Действующее законодательство содержит особое требование для вступления в законную силу нормативных правовых актов, которые относятся к источникам налогового права. В частности, они вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее первого числа очередного налогового периода по соответствующему налогу. При этом акты законодательства о сборах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования.

В свою очередь, федеральные законы, которыми вносятся изменения в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ в части установления новых налогов и (или) сборов, а также акты законодательства о налогах и сборах субъектов Российской Федерации и акты представительных органов местного самоуправления, вводящие налоги и (или) сборы, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования.

Особую правовую регламентацию получило регулирование **вопроса обратной силы законодательства о налогах и сборах.**

Специфика заключается в том, что акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые налоги и (или) сборы, повышающие налоговые ставки**,** размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют.

Однако акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу. При этом акты законодательства о налогах и сборах, отменяющие налоги и (или) сборы, снижающие размеры ставок налогов (сборов), устраняющие обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей или иным образом улучшающие их положение, могут иметь обратную силу, **если прямо предусматривают это.**

Немаловажны требования, которые предъявляются к нормативным правовым актам, регулирующим налоговые правоотношения в части соответствия [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Требования к нормативным правовым актам в части их соответствия [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ обеспечивают стабильность развития законодательства и являются средством обеспечения прав участников налоговых отношений.

В соответствии со [ст. 6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEAWCCBM) НК РФ **нормативный правовой акт о налогах и сборах признается не соответствующим НК РФ, в случае если такой акт:**

- издан органом, не имеющим, в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) 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 полномочия налоговых органов, таможенных органов, установленные [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- вводит обязанности, не предусмотренные НК РФ, или изменяет определенное НК РФ содержание обязанностей участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, иных лиц, обязанности которых установлены [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- запрещает действия налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, разрешенные [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- запрещает действия налоговых органов, таможенных органов, их должностных лиц, разрешенные или предписанные [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- разрешает или допускает действия, запрещенные НК РФ;

- изменяет установленные [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ основания, условия, последовательность или порядок действий участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, иных лиц, обязанности которых установлены НК РФ;

- изменяет содержание понятий и терминов, определенных в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, либо использует эти понятия и термины в ином значении, чем они используются в НК РФ;

- иным образом противоречит общим началам и (или) буквальному смыслу конкретных положений [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Важнейшим для правильного уяснения проблемы источников налогового права является уяснение терминологии, которую использует законодатель при обозначении законодательного массива, регулирующего налоговые правоотношения. Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ определяет состав законодательства как законодательство о налогах и сборах.

Федеральное законодательство о налогах и сборах состоит из НК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. В отличие от ранее действующего налогового законодательства, которое включало в себя законы, акты Президента РФ и Правительства РФ, современное налоговое законодательство получило строго очерченные границы.

Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ как кодифицированный федеральный закон устанавливает систему налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации, в том числе:

- виды налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации;

- основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов;

- принципы установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных налогов и сборов субъектов Российской Федерации и местных налогов и сборов;

- права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;

- формы и методы налогового контроля;

- ответственность за совершение налоговых правонарушений;

- порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц. Указанные отношения не могут регулироваться иными федеральными законами, а только [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования наделены полномочиями в сфере регулирования налоговых правоотношений в рамках полномочий, предоставленных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. Налоговое законодательство субъектов Российской Федерации состоит из законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов.

В свою очередь, [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ в качестве актов муниципальных образований называет только акты представительных органов муниципальных образований. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований имеет усеченный характер, поскольку они лишены возможности устанавливать, вводить и взимать налоги и сборы, не установленные НК РФ.

Акты налогового законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны отвечать следующим требованиям:

- соответствовать нормам [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- иметь территориальную ограниченность в пределах субъекта или муниципального образования;

- иметь форму законов и правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Несмотря на то что в [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7CBM) РФ заложен принцип налогового федерализма, современное законодательство о налогах и сборах пошло по пути жесткой регламентации компетенции субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения. Прежде всего это необходимо для обеспечения единства налоговой системы Российской Федерации, что является необходимым элементом функционирования всей финансовой системы Российской Федерации. Следует отметить, что в условиях проводимой административной и бюджетной реформы роль региональных и местных бюджетов в обеспечении интересов граждан резко возрастает.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и со сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

Также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, уполномоченные в области финансов, дают письменные разъяснения по вопросам применения соответственно законодательства субъектов Российской Федерации о налогах и сборах и нормативных правовых актов органов местного самоуправления о местных налогах и сборах.

В целях обеспечения контроля за соблюдением законности в сфере правотворческой деятельности в области налогов и сборов на органы власти субъектов Российской Федерации и органы муниципальных образований возлагается обязанность представлять информацию и копии законов, иных нормативных правовых актов об установлении, изменении и отмене региональных и местных налогов в Минфин России и ФНС России, а также в финансовые органы соответствующих субъектов Российской Федерации и территориальные налоговые органы.

**2. Международные нормы налогового права.** Помимо национального налогового законодательства важное место в системе источников налогового права занимают нормы, содержащиеся в международных договорах и соглашениях. В [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE67W7CFM) РФ определен приоритет норм, содержащихся в международных соглашениях, над национальным законодательством. Указанные положения получили развитие в налоговом законодательстве Российской Федерации в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Если международным договором Российской Федерации, содержащим положения, касающиеся налогообложения и сборов, установлены иные правила и нормы, чем предусмотрено НК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами о налогах и сборах, то принимаются правила и нормы международных договоров Российской Федерации ([ст. 7](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE8WCCFM) НК РФ).

В литературе выделяют **три группы международных соглашений по вопросам налогообложения,** а именно:

1) налоговые соглашения об избежании двойного налогообложения доходов;

2) специальные (ограниченные) соглашения по вопросам избежания двойного налогообложения;

3) соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства <1>.

--------------------------------

<1> См.: Кучеров И.И. Налоговое право России: Курс лекций. М., 2001. С. 74.

Основной целью заключения **налоговых соглашений об избежании двойного налогообложения** является урегулирование вопросов взимания прямых и косвенных налогов на территории двух и более государств. Данное регулирование необходимо для обеспечения интересов граждан и юридических лиц государств, которые подписывают указанные соглашения.

Соглашения об избежании двойного налогообложения могут быть как двусторонними, так и многосторонними. Прежде всего указанные соглашения направлены на исключение случаев взимания прямых и косвенных налогов с граждан и юридических лиц, когда обязанность по уплате налогов и сборов возникает одновременно на территории двух и более государств.

Постановлением Правительства РФ от 28 мая 1992 г. N 352 "О заключении межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества" утверждено типовое [Соглашение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA213EF78991F09C6AC3D4E188BB6CE427FE211AEFW6C3M) об избежании двойного налогообложения доходов и имущества <1>. Указанное типовое Соглашение служит основой заключения межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения.

--------------------------------

<1> СПС "КонсультантПлюс". Документ утратил силу в связи с изданием [Постановления](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6283BFDDCC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC7M) Правительства РФ от 24 февраля 2010 г. N 84 "О заключении межгосударственных соглашений об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и имущество" (СЗ РФ. 2010. N 10. Ст. 1078).

В рамках межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения разрешаются вопросы налогообложения на территории договаривающихся стран: прибыли от коммерческой деятельности, международных перевозок, дивидендов, процентов, доходов от недвижимого имущества, доходов от продажи недвижимого и движимого имущества, доходов от авторских прав и лицензий, доходов от работы по найму и др.

Примером международного акта об избежании двойного налогообложения является [Конвенция](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2332F4DEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и прирост стоимости имущества (1994 г.) <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 27. Ст. 3188.

**Ограниченные соглашения об избежании двойного налогообложения** направлены на урегулирование вопросов взимания на территории двух и более государств отдельных налогов или налогообложения отдельных сфер деятельности. В частности, это могут быть вопросы, связанные с налогообложением хозяйственной деятельности отдельных видов транспортных перевозок или налогообложения отдельных секторов экономики, например сельского хозяйства.

Важную роль в системе источников налогового права играют **соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства.** Целью заключения указанных соглашений является обеспечение взаимодействия на межгосударственном уровне для выявления и пресечения фактов уклонения от уплаты налогов. В рамках указанных соглашений определяются правовые механизмы взаимодействия государств в сфере обмена информацией и осуществления налогового контроля.

Однако следует оговориться, что, принимая международные соглашения вышеуказанных групп, нельзя отрицать и тот факт, что нормы, касающиеся вопросов налогообложения, могут содержаться и в иных международных договорах и соглашениях, которые заключаются на дву- и многосторонней основе. В их число следует включить учредительные договоры, торговые и транспортные соглашения, дипломатические соглашения <1>.

--------------------------------

<1> См.: Шепенко Р.П. Налоговое право Китая: источники и субъекты. М., 2004.

Совокупность норм, содержащихся в международных договорах и соглашениях, регулирующих отношения по взиманию налогов и сборов с иностранных юридических и физических лиц, обусловила образование **международного налогового права,** которое является составной частью международного финансового права. Международное налоговое право является результатом тесного взаимодействия государств мира.

§ 3. Налоговые правоотношения.

Субъекты налоговых правоотношений

**Налоговыми правоотношениями** являются регулируемые нормами налогового права общественные отношения, возникающие в процессе функционирования налоговой системы государства, а также при установлении, введении и уплате налогов и (или) сборов.

Налоговые правоотношения являются разновидностью финансовых правоотношений, поскольку нормы налогового права - это разновидность финансово-правовых норм. Однако налоговым правоотношениям присущи определенные признаки, позволяющие их обособлять от финансово-правовых правоотношений.

Прежде всего налоговые правоотношения являются результатом одностороннего установления государства, поскольку налог устанавливается государством в одностороннем порядке <1>.

--------------------------------

<1> См.: Худяков А.И. Указ. соч. С. 255.

Налоговые правоотношения возникают и функционируют в сфере формирования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, т.е. охватывают только определенную часть финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Налоговые правоотношения являются публично-правовыми, поскольку выступают формой реализации интересов государства (публичных интересов). Государство посредством установления налоговых норм обеспечивает реализацию стоящих перед ним задач. Налоговые нормы служат одним из средств, обеспечивающих реализацию фискальных интересов.

Налоговые правоотношения имеют имущественный характер, который проявляется прежде всего в том, что являющиеся объектом налоговых правоотношений материальные блага переходят от одних субъектов (налогоплательщиков) к государству и муниципальным образованиям.

Налоговые правоотношения являются отношениями "власти и подчинения", поскольку обязательным субъектом этих отношений является государство в лице уполномоченных им органов власти. В целом в рамках налоговых правоотношений государство или уполномоченный им орган наделены несоразмерно большими правами, чем иные участники налоговых отношений. В силу этого в юридической литературе налоговые правоотношения определяется как властеотношения. Это предопределено самой природой налога как формы принудительного изъятия денежных средств.

Соответственно, государство может осуществить изъятие только с помощью имеющихся средств государственного принуждения. Налогоплательщик в результате изъятия части имущества государством не получает от последнего эквивалентного возмещения. Несмотря на то что в механизме правового регулирования налоговых отношений стал использоваться диспозитивный метод правового воздействия, императивный характер налоговых отношений от этого не меняется.

Правоотношения как сложный элемент обладают собственной структурой. В теории права в состав правоотношения включают субъект, объект и содержание правоотношения, которое представляет собой субъективные юридические права и обязанности.

**Объектом налоговых правоотношений,** а именно материальных (имущественных) налоговых правоотношений, следует признать денежные средства, которые подлежат уплате обязанными субъектами в соответствующие бюджеты, а объектом неимущественных (процедурных) правоотношений следует признать такое нематериальное благо, как правопорядок в сфере налогообложения, обеспечивающий надлежащее исполнение налоговых обязательств, а также в сфере других обязанностей, установленных налоговым законодательством <1>.

--------------------------------

<1> См.: Худяков А.И. Указ. соч. С. 271.

**Юридическое содержание налоговых правоотношений** образует совокупность прав и обязанностей субъектов налоговых правоотношений. При этом содержание налоговых правоотношений во многом зависит от вида налогового правоотношения. В юридической литературе выделяются регулятивные и охранительные налоговые правоотношения.

В **регулятивных налоговых правоотношениях** на налогоплательщика распространены обязанности совершить определенные действия, противопоставлено право требования уполномоченного органа или лица совершить определенные действия, а в охранительных налоговых правоотношениях праву уполномоченного органа по применению мер государственного принуждения соответствует обязанность налогоплательщика, плательщика сбора или иного лица, совершившего налоговое правонарушение, претерпевать определенные лишения в результате применения налоговых санкций <1>.

--------------------------------

<1> См.: Кучеров И.И. Указ. соч. С. 93.

Многообразие налоговых правоотношений позволяет нам провести определенную классификацию. В юридической литературе приводятся различные основания для классификации.

По функциям права выделяют:

- регулятивные;

- охранительные налоговые правоотношения.

По характеру налогово-правовых норм выделяют:

- материальные;

- процессуальные правоотношения.

По объекту налоговых отношений выделяют:

- имущественные;

- неимущественные отношения.

По структуре юридического содержания налоговых правоотношений выделяют:

- сложные;

- простые правоотношения <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. С. 195 - 200.

В правовом механизме регулирования налогообложения основу составляют **регулятивные налоговые правоотношения,** в рамках которых осуществляется программирование поведения участников правоотношений путем установления их прав и обязанностей.

**Охранительные налоговые** правоотношения имеют производный характер от регулятивных. В рамках охранительных налоговых правоотношений реализуется охранительная функция налогового права, которая заключается в применении мер государственного воздействия на участников правоотношений в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей (например, ответственность за совершение отдельных видов налоговых правонарушений установлена в [гл. 16](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEAWCCCM) НК РФ).

Возникновение, изменение и прекращение налоговых правоотношений связаны с определенными жизненными обстоятельствами, которые именуются юридическими фактами.

**Юридические факты** представляют собой обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение, прекращение правоотношений. Жизненные обстоятельства как юридические факты существуют помимо права, но именно нормы права могут тем или иным обстоятельствам придавать определенный юридический статус. Многочисленность юридических фактов обусловливает необходимость проведения их классификации.

По волевому признаку юридические факты классифицируются на:

- события;

- действия.

В свою очередь, события подразделяются на абсолютные и относительные, а действия подразделяются на правомерные и неправомерные.

Правомерные же действия могут подразделяться на юридические акты и юридические поступки, а неправомерные действия - на преступления и проступки.

По характеру правовых последствий выделяют факты:

- правообразующие;

- правопрекращающие;

- правоизменяющие юридические.

Правоотношения как сложный элемент могут возникать не только на основе одного юридического факта, но и на основе нескольких фактов, что образует так называемый **фактический состав** <1>.

--------------------------------

<1> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. [Теория государства и права](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65AADF8D4E79E7223DF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF2118E767W7C6M). М., 2004. С. 257 - 271.

В основе возникновения налоговых правоотношений могут лежать как юридические факты деяния, так и события.

**Основанием для изменения налоговых правоотношений могут служить такие юридические факты, как:**

- изменение сроков уплаты налогов путем предоставления отсрочки или рассрочки, а также предоставление инвестиционного налогового кредита;

- изменение правового статуса налогоплательщика и др.

**Основанием для прекращения налоговых правоотношений могут послужить следующие юридические факты:**

- исполнение налогового обязательства в порядке и в сроки, которые определены законом;

- принятие нормативного акта, отменяющего установленный ранее налог;

- смерть налогоплательщика - физического лица;

- ликвидация налогоплательщика - юридического лица;

- гибель или иная утрата имущества, являющегося объектом налогообложения, и др.

**Субъекты налоговых правоотношений.** В теории права понятия "субъекты права" и "субъекты правоотношений" признаются идентичными понятиями, но при этом делаются следующие оговорки:

- конкретный гражданин как постоянный субъект права не может быть одновременно участником всех правоотношений;

- новорожденные, малолетние дети, душевнобольные лица, будучи субъектами права, не являются субъектами большинства правоотношений;

- правоотношения не единственная форма реализации права <1>.

--------------------------------

<1> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. [Указ. соч.](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65AADF8D4E79E7223DF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF2119EE63W7CBM) С. 257 - 271.

Субъекты права наделены определенным свойством, или, можно сказать, качествами, которыми они наделяются государством, а именно правосубъектностью, которая характеризуется двумя элементами: правоспособностью и дееспособностью.

**Правосубъектность** можно определить как установленную нормами права способность субъекта быть носителем юридических прав и обязанностей.

**Правоспособность** является предпосылкой для возникновения правоотношения. Правоспособность представляет собой абстрактную возможность быть носителем прав и обязанностей. В свою очередь, дееспособность представляет собой способность субъекта реализовать своими действиями права и нести обязанности, а также отвечать за их последствия. В теории права различают общую, отраслевую и специальную правосубъектность.

Применительно к налоговому праву следует отметить наличие **налоговой правосубъектности,** которая имеет отраслевой и специальный характер <1>.

--------------------------------

<1> См.: Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М., 2000. С. 11.

Признание субъектом налогового права осуществляется посредством распространения на индивидуальных и коллективных субъектов норм законодательства о налогах и сборах.

Налоговая правосубъектность характеризуется налоговой правоспособностью и налоговой дееспособностью.

Субъекты налогового права вступают в налоговые правоотношения путем правореализации, т.е. непосредственно своими действиями претворяя налоговые нормы. Субъекты налогового права осуществляют реализацию норм налогового права путем соблюдения, исполнения, правоприменения правовых норм.

В [ст. 9](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE8WCC2M) НК РФ содержится перечень субъектов, которые являются участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах. К их числу отнесены:

- организации и физические лица, признаваемые налогоплательщиками и плательщиками сборов в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- организации и физические лица, признаваемые налоговыми агентами в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- налоговые органы;

- таможенные органы.

Определенный в НК РФ круг участников не является исчерпывающим, поскольку число потенциальных и реальных участников налоговых правоотношений не ограничивается только теми участниками, которые определены в [ст. 9](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE8WCC2M) НК РФ. Их число намного больше, что наглядно видно в таких институтах, как налоговое обязательство, налоговый контроль и др.

В юридической литературе отмечается, что проблема определения роли государства в качестве субъекта налоговых правоотношений является одной из самых сложных <1>. Государство является носителем суверенитета, одним из выражений которого является исключительное право государства осуществлять установление налогов и обеспечивать их взимание посредством государственного принуждения.

--------------------------------

<1> См.: Худяков А.И. Указ. соч. С. 271.

Следует признать, что государство, являясь субъектом налоговых правоотношений, тем не менее посредством установления системы государственных органов (налоговых и финансовых), наделенных определенной компетенцией в налоговой сфере, непосредственно является участником налоговых отношений и участвует в налоговых правоотношениях посредством государственных органов. Фактически государственные органы (налоговые и финансовые) являются представителями государства <1>.

--------------------------------

<1> См.: Худяков А.И. Указ. соч. С. 277.

Государство как обязательный субъект налоговых правоотношений опосредует свое участие в указанных правоотношениях через осуществление полномочий специальных государственных органов, созданных для осуществления контроля и надзора за надлежащим исполнением публично-правовой обязанности (обязательства) по уплате налогов и сборов <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник. Общая часть / Под ред. Н.А. Шевелевой. С. 122.

Правовой статус государственных органов, участвующих в налоговых правоотношениях, определяется через совокупность следующих элементов: целевого, структурно-организационного, компетенционного <1>.

--------------------------------

<1> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2002. С. 177.

В **системе органов государственной власти,** являющихся участниками налоговых правоотношений, следует выделить:

- финансовые органы Российской Федерации;

- налоговые органы Российской Федерации;

- таможенные органы Российской Федерации.

**Финансовые органы** представлены Минфином России, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, уполномоченными в области финансов. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, уполномоченные в области финансов, могут быть представлены в зависимости от системы и структуры органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований министерствами финансов, управлениями или департаментами финансов субъектов Российской Федерации или финансовыми отделами муниципальных образований.

**Налоговые органы Российской Федерации** представлены федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов, которым являются ФНС России и ее территориальные органы.

**Таможенные органы РФ** представлены федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области таможенного дела, которым является ФТС России и ее территориальные органы.

**Минфин России** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Минфин России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении ФНС России, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федеральной службы по финансовому мониторингу, а также контроль за исполнением ФТС России нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

**Минфин России осуществляет следующие полномочия:**

1) принимает следующие нормативные правовые акты:

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

б) форму таможенного приходного ордера, на основании которого производится уплата таможенных пошлин, налогов физическими лицами при перемещении товаров для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд при декларировании товаров;

в) форму требования об уплате таможенных платежей;

2) дает письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Минфин России не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена [Конституцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента РФ и Правительства РФ.

**Налоговые органы Российской Федерации** (далее - налоговые органы) представляют собой единую систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах Российской Федерации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и других обязательных платежей, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет платежей при пользовании недрами, установленных законодательством Российской Федерации, а также контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации, осуществляемого в пределах компетенции налоговых органов.

Правовой статус налоговых органов определяют НК РФ [(гл. 5)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617CE7WCC8M), [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7293DFEDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о налоговых органах РФ, а также [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFBDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе".

**Система налоговых органов включает:**

- ФНС России;

- Управления ФНС России по субъектам Российской Федерации;

- межрегиональные инспекции ФНС России;

- инспекции ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления;

- инспекции ФНС России межрайонного уровня.

Система налоговых органов базируется на принципах единства и централизации.

Важнейшим звеном, определяющим правовой статус налоговых органов, является их компетенция, т.е. совокупность властных полномочий и обязанностей. Полномочия налоговых органов определяются [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и федеральными законами. Компетенция налоговых органов непосредственно реализуется ФНС России и ее территориальными органами.

**Налоговые органы вправе (**[**ст. 31**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E8W6C7M) **НК РФ):**

1) требовать от налогоплательщика или налогового агента документы по формам, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащие основанием для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов, а также документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов;

2) проводить налоговые проверки в порядке, установленном [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

3) производить выемку документов у налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента при проведении налоговых проверок в случаях, когда есть достаточные основания полагать, что эти документы будут уничтожены, сокрыты, изменены или заменены;

4) 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 и сборов либо в связи с налоговой проверкой, а также в иных случаях, связанных с исполнением ими законодательства о налогах и сборах;

5) приостанавливать операции по счетам налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента в банках и налагать арест на имущество налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента в порядке, предусмотренном [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

6) в порядке, предусмотренном [ст. 92](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6076EAWCCDM) НК РФ, осматривать любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения независимо от места их нахождения производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества. Порядок проведения инвентаризации имущества налогоплательщика при налоговой проверке утверждается Минфином России;

7) определять суммы налогов, подлежащие уплате налогоплательщиками в бюджетную систему Российской Федерации, 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 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;

8) требовать от налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение указанных требований;

9) взыскивать недоимки, а также пени, проценты и штрафы в случаях и порядке, которые установлены [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

10) требовать от банков документы, подтверждающие факт списания со счетов налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента и с корреспондентских счетов банков сумм налогов, сборов, пеней и штрафов и перечисления этих сумм в бюджетную систему Российской Федерации;

11) привлекать для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков;

12) вызывать в качестве свидетелей лиц, которым могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для проведения налогового контроля;

13) заявлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия выданных юридическим и физическим лицам лицензий на право осуществления определенных видов деятельности;

14) предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски в случаях, предусмотренных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

15) осуществлять иные права, предусмотренные федеральными законами.

**ФНС России наделена следующими полномочиями** <1>:

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AFBDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FECWCCEM) Правительства РФ "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе".

1) осуществляет контроль и надзор за:

а) соблюдением законодательства Российской Федерации 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 Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей;

б) осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами;

в) соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения;

г) полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей;

д) проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей;

е) соблюдением организатором азартных игр требований, установленных законом;

2) выполняет следующие функции:

а) 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;

б) осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

в) принимает в установленном законодательством Российской Федерации порядке решения об изменении сроков уплаты налогов, сборов и пеней;

г) осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

ФНС России не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Вышестоящие налоговые органы вправе отменять решения нижестоящих налоговых органов в случае несоответствия указанных решений законодательству о налогах и сборах.

Составным элементом компетенции налоговых органов являются их обязанности.

**На налоговые органы возлагаются следующие обязанности:**

- соблюдать законодательство о налогах и сборах;

- осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;

- вести в установленном порядке учет организаций и физических лиц;

- бесплатно информировать (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и о принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также представлять формы налоговых деклараций (расчетов) и разъяснять порядок их заполнения;

- руководствоваться письменными разъяснениями Минфина России по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах;

- сообщать налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам при их постановке на учет в налоговых органах сведения о реквизитах соответствующих счетов Федерального казначейства, а также в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов, доводить до налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов сведения об изменении реквизитов этих счетов и иные сведения, необходимые для заполнения поручений на перечисление налогов, сборов, пеней и штрафов в бюджетную систему Российской Федерации;

- принимать решения о возврате налогоплательщику, плательщику сбора или налоговому агенту сумм излишне уплаченных или излишне взысканных налогов, сборов, пеней и штрафов, направлять оформленные на основании этих решений поручения соответствующим территориальным органам Федерального казначейства для исполнения и осуществлять зачет сумм излишне уплаченных или излишне взысканных налогов, сборов, пеней и штрафов в порядке, предусмотренном [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- соблюдать налоговую тайну и обеспечивать ее сохранение; направлять налогоплательщику, плательщику сбора или налоговому агенту копии актов налоговой проверки и решений налогового органа, а также в случаях, предусмотренных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, налоговое уведомление и (или) требование об уплате налога и сбора;

- представлять налогоплательщику, плательщику сбора или налоговому агенту по его запросу справки о состоянии расчетов указанного лица по налогам, сборам, пеням и штрафам на основании данных налогового органа;

- осуществлять по заявлению налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента совместную сверку сумм уплаченных налогов, сборов, пеней и штрафов;

- по заявлению налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента выдавать копии решений, принятых налоговым органом в отношении этого налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента.

Налоговые органы исполняют также другие обязанности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

Помимо налоговых органов участниками налоговых правоотношений являются таможенные органы.

**В систему таможенных органов** включаются федеральная служба, уполномоченная в области таможенного дела, и подчиненные ей таможенные органы Российской Федерации. Таможенные органы являются субъектами налоговых правоотношений, связанных с взиманием только двух налогов: налога на добавленную стоимость и акцизов, уплачиваемых в связи с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации.

В настоящее время законодательство о налогах и сборах не включает таможенные пошлины и сборы в систему федеральных налогов и сборов. Отношения, связанные с установлением, введением и взиманием таможенных пошлин и сборов, в настоящее время регулируются в полном объеме таможенным законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что таможенные и налоговые правоотношения тесно взаимосвязаны, прежде всего в сфере определения компетенции указанных органов, а также в сфере взимания таможенных платежей.

Для осуществления возложенных функций **таможенные органы имеют свою систему, включающую в себя:**

- ФТС России;

- региональные таможенные управления;

- таможни;

- таможенные посты.

Таможенные органы пользуются правами и исполняют обязанности налоговых органов по взиманию налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации в соответствии с таможенным законодательством Российской Федерации, [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, иными актами законодательства о налогах и (или) сборах, а также федеральными законами.

Таможенные органы осуществляют в порядке, установленном таможенным законодательством Российской Федерации, привлечение к ответственности лиц за нарушение законодательства о налогах и сборах в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации.

При этом **на должностных лиц налоговых и таможенных органов возлагаются следующие обязанности:**

- действовать в строгом соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) 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 чести и достоинства.

Важнейшим элементом деятельности государственных органов, являющихся участниками налоговых правоотношений, является обеспечение защиты интересов налогоплательщиков в случае нарушения указанными органами прав налогоплательщиков и иных лиц. Закон возлагает на налоговые и таможенные органы обязанность нести ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомерных действий (решений) или бездействия, а равно неправомерных действий (решений) или бездействия должностных лиц и других работников указанных органов при исполнении ими служебных обязанностей.

Причиненные налогоплательщикам убытки возмещаются за счет федерального бюджета в порядке, предусмотренном настоящим [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и иными федеральными законами. В свою очередь, должностные лица указанных органов за неправомерные действия или бездействие несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Налогоплательщики - субъекты налогового права делятся на две группы:**

1) физические лица;

2) организации.

Налоговый кодекс РФ [(ст. 11)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE6WCC8M) определяет налогоплательщиками и плательщиками сборов организации и физические лица, на которых возлагается обязанность уплачивать соответствующие налоги и сборы. Понятие "налогоплательщик" является специальным термином законодательства о налогах и сборах. Рассматриваемый термин подлежит использованию исключительно законодательством о налогах и сборах, поскольку присущ исключительно налоговому праву.

В основе определения правового статуса налогоплательщиков лежит налоговая правосубъектность, состоящая из налоговой правоспособности и налоговой дееспособности. Как уже указывалось, налоговая правоспособность и налоговая дееспособность - взаимосвязанные категории.

**Налогоплательщиками - физическими лицами** могут быть граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства. Особое место в числе налогоплательщиков - физических лиц занимают индивидуальные предприниматели, которые зарегистрированы в установленном порядке для осуществления предпринимательской деятельности.

В целях налогообложения к категории налогоплательщиков отнесены также частные нотариусы и адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты. При этом физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и не зарегистрировавшиеся в качестве индивидуального предпринимателя в нарушение требований гражданского законодательства Российской Федерации, при исполнении обязанностей, возложенных на них законодательством о налогах и сборах, не вправе ссылаться на то, что они не являются индивидуальными предпринимателями.

Налоговая правоспособность у физического лица возникает с момента рождения. При этом остается в юридической литературе открытым вопрос об определении момента наступления налоговой дееспособности.

К сожалению, законодатель не определил каких-либо критериев, позволяющих определить момент наступления налоговой дееспособности. Действующее законодательство предусмотрело возможности реализации обязанности по уплате налогов и сборов с физических лиц, не обладающих налоговой дееспособностью, через законных представителей. В законодательстве получил определение только момент возникновения налоговой деликтоспособности физического лица, т.е. способности самостоятельно нести ответственность за совершенное налоговое правонарушение. Налоговая деликтоспособность физического лица наступает по достижении 16 лет ([ст. 107](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12E6W6C1M) НК РФ).

Рассматривая **организации как налогоплательщиков,** следует отметить, что понятие "организации", закрепленное в законодательстве о налогах и сборах, также имеет специальный характер.

В законодательстве о налогах и сборах под организациями на основании [п. 2 ст. 11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EFW6C6M) НК РФ понимаются:

- юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- 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.

Законодательство о налогах и сборах разделяет организации на **российские** и **иностранные.** В отличие от иностранных организаций филиалы и представительства российских организаций налогоплательщиками не являются. Понятие "организации", которое содержится в законодательстве о налогах и сборах, не тождественно понятию юридического лица, содержащемуся в гражданском законодательстве.

Рассматривая вопросы налоговой правоспособности и дееспособности российских организаций, следует признать, что они возникают одновременно с момента государственной регистрации уполномоченным государственным органом.

При создании российских организаций организационно-правовые формы определяются гражданским законодательством Российской Федерации.

Элементами правового статуса налогоплательщика являются его права и обязанности.

**Налогоплательщики вправе (**[**ст. 21**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE7WCC3M) **НК РФ):**

- получать по месту своего учета от налоговых органов бесплатную информацию (в том числе в письменной форме) 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 получать формы налоговых деклараций (расчетов) и разъяснения о порядке их заполнения;

- получать от Минфина России письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, от финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований - по вопросам применения соответственно законодательства субъектов Российской Федерации о налогах и сборах и нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах и сборах;

- использовать налоговые льготы при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах;

- получать отсрочку, рассрочку или инвестиционный налоговый кредит в порядке и на условиях, которые установлены [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов, пени, штрафов;

- представлять свои интересы в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, лично либо через своего представителя;

- представлять налоговым органам и их должностным лицам пояснения по исчислению и уплате налогов, а также по актам проведенных налоговых проверок;

- присутствовать при проведении выездной налоговой проверки;

- получать копии акта налоговой проверки и решений налоговых органов, а также налоговые уведомления и требования об уплате налогов;

- требовать от должностных лиц налоговых органов и иных уполномоченных органов соблюдения законодательства о налогах и сборах при совершении ими действий в отношении налогоплательщиков;

- не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов, иных уполномоченных органов и их должностных лиц, не соответствующие [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ или иным федеральным законам;

- обжаловать в установленном порядке акты налоговых органов, иных уполномоченных органов и действия (бездействие) их должностных лиц; требовать соблюдения налоговой тайны;

- требовать в установленном порядке возмещения в полном объеме убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или незаконными действиями (бездействием) их должностных лиц.

Перечисленные права налогоплательщиков не имеют исчерпывающего характера, поскольку налогоплательщики имеют также иные права, установленные законодательством о налогах и сборах. При этом плательщики сборов имеют те же права, что и налогоплательщики.

Налогоплательщикам (плательщикам сборов) гарантируется административная и судебная защита их прав и законных интересов.

Порядок защиты прав и законных интересов налогоплательщиков (плательщиков сборов) определяется [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и иными федеральными законами.

Права налогоплательщиков обеспечиваются соответствующими обязанностями должностных лиц налоговых органов и иных уполномоченных органов.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению прав налогоплательщиков влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами.

**На налогоплательщиков возлагаются следующие обязанности (**[**ст. 23**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EDW6C9M) **НК РФ):**

- уплачивать законно установленные налоги;

- встать на учет в налоговых органах, если такая обязанность предусмотрена [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- вести в установленном порядке учет своих доходов (расходов) и объектов налогообложения, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах;

- представлять в установленном порядке в налоговый орган по месту учета налоговые декларации (расчеты), если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах;

- представлять по месту жительства индивидуального предпринимателя, нотариуса, занимающегося частной практикой, адвоката, учредившего адвокатский кабинет, по запросу налогового органа книгу учета доходов и расходов и хозяйственных операций; представлять по месту нахождения организации бухгалтерскую отчетность в соответствии с требованиями, установленными [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEEWCCDM) о бухгалтерском учете; за исключением случаев, когда организации, в соответствии с указанным [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE8WCCAM), не обязаны вести бухгалтерский учет или освобождены от ведения бухгалтерского учета;

- представлять в налоговые органы и их должностным лицам в случаях и в порядке, которые предусмотрены [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов;

- выполнять законные требования налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах, а также не препятствовать законной деятельности должностных лиц налоговых органов при исполнении ими своих служебных обязанностей;

- в течение четырех лет обеспечивать сохранность данных бухгалтерского и налогового учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, в том числе документов, подтверждающих получение доходов, осуществление расходов (для организаций и индивидуальных предпринимателей), а также уплату (удержание) налогов;

- исполнять иные обязанности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

Налогоплательщики - организации и индивидуальные предприниматели помимо вышеуказанных обязанностей обязаны письменно сообщать в налоговый орган соответственно по месту нахождения организации, месту жительства индивидуального предпринимателя:

- об открытии или закрытии счетов - в семидневный срок;

- обо всех случаях участия в российских и иностранных организациях - в срок не позднее одного месяца со дня начала такого участия;

- обо всех обособленных подразделениях, созданных на территории Российской Федерации, - в срок не позднее одного месяца со дня их создания, или прекращении деятельности организации через обособленное подразделение;

- о реорганизации - в срок не позднее трех дней со дня принятия такого решения.

Плательщики сборов обязаны уплачивать законно установленные сборы, а также исполнять иные обязанности, установленные законодательством о налогах и сборах.

Налогоплательщики (плательщики сборов), уплачивающие налоги и сборы в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации, также исполняют обязанности, предусмотренные таможенным законодательством Российской Федерации ([п. 6 ст. 23](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EBW6C7M) НК РФ).

Необходимость осуществления финансового контроля за полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов обусловила появление в налоговом праве **института налоговых агентов.** Законодательство о налогах и сборах определяет для налогоплательщиков обязанность самостоятельно рассчитывать и перечислять налоги и сборы. Тем не менее налоговые органы не могут осуществлять полноценный оперативный контроль за полнотой и своевременностью уплаты налогов и сборов.

Для обеспечения контроля за полнотой и своевременностью уплаты налогов и сборов была введена особая категория лиц, осуществляющих исчисление, удержание и перечисление налогов, - налоговые агенты.

Под **налоговыми агентами** законодательство о налогах и сборах ([ст. 24](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EBW6C8M) НК РФ) понимает лиц, на которых, в соответствии с законодательством о налогах и сборах, возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджетную систему Российской Федерации.

В юридической литературе нет единого мнения по поводу определения правового статуса налоговых агентов <1>. Тем не менее нельзя не отметить, что налоговые агенты имеют двойственный статус и обусловлено это прежде всего тем, что налоговые агенты одновременно являются и налогоплательщиками, и уполномоченными лицами налоговых органов, посредством которых осуществляется реализация конституционно-правовой обязанности по уплате законно установленных налогов и сборов.

--------------------------------

<1> См.: Штерн С. Налоговые агенты: проблема статуса и практики. М., 2004. С. 5 - 8.

**На налоговых агентов возлагаются следующие обязанности (**[**ст. 24**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607DECWCC8M) **НК РФ):**

- правильно и своевременно исчислять, удерживать из средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять налоги в бюджетную систему Российской Федерации;

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

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

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

- в течение четырех лет обеспечивать сохранность документов, необходимых для исчисления, удержания и перечисления налогов.

Осуществляя исчисления, удержания и перечисления налогов, налоговый агент прежде всего реализует свои обязанности перед государством, за ненадлежащее исполнение которых он может быть привлечен к ответственности. При реализации соответствующих обязанностей налогового агента правоотношения по уплате налогов и сборов складываются только между государством и налогоплательщиком, соответственно, между налогоплательщиком и налоговым агентом не может возникать каких-либо публично-правовых отношений.

В современных условиях важнейшую роль в реализации обязанности по уплате налогов и сборов налогоплательщиками и плательщиками сборов играют кредитные организации. Законодательство о налогах и сборах не делает различия между понятиями "банк" и "кредитная организация".

В частности, под **банками** понимаются коммерческие банки и другие кредитные организации, имеющие лицензию Банка России ([п. 2 ст. 11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EEFWCC8M) НК РФ). Таким образом, представляется, что необходимо рассматривать в качестве субъектов налогового права не только банки, а в целом кредитные организации.

Кредитные организации являются участниками налоговых правоотношений, в которых они могут выступать в качестве налогоплательщиков и (или) налоговых агентов, а также в качестве субъектов, на которых возложены некоторые обязанности.

**На кредитные организации возлагаются следующие обязанности:**

- исполнять поручения налогоплательщиков, плательщиков сборов, а также налоговых агентов на перечисление налогов и сборов в соответствующие бюджеты. Данная обязанность должна быть исполнена при достаточности денежных средств на счете указанных субъектов не позже операционного дня, следующего за днем представления платежного документа;

- исполнять решения налогового органа о взыскании налогов (сборов) или пеней за счет денежных средств налогоплательщиков, плательщиков сборов, а также налоговых агентов в порядке очередности, определенной гражданским законодательством. Данная обязанность должна быть исполнена не позже операционного дня, следующего за днем представления инкассового поручения;

- открывать счета организациям и индивидуальным предпринимателям только при предъявлении свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;

- сообщать налоговому органу об открытии и закрытии счетов организаций и индивидуальных предпринимателей по месту их налогового учета. Данная обязанность должна быть исполнена в пятидневный срок;

- представлять налоговому органу документы, подтверждающие исполнение платежных документов налогоплательщиков, плательщиков сборов, а также налоговых агентов, в том числе инкассовых поручений налоговых органов о списании со счетов сумм налогов и пеней;

- представлять справки по операциям и счетам организаций и индивидуальных предпринимателей в течение пяти дней по мотивированным запросам налоговых органов;

- не проводить каких-либо операций по счетам при приостановлении налоговым органом операций по счетам организаций и индивидуальных предпринимателей;

- не открывать иных счетов при приостановлении операций по счетам в кредитной организации.

В юридической литературе до настоящего времени нет единого мнения по проблеме определения юридической природы отношений, которые складываются при уплате налогов и сборов через кредитные организации по поручению налогоплательщиков денежных средств.

Конституционный Суд РФ в ряде постановлений косвенно коснулся данной проблемы, в частности, была изложена следующая правовая позиция. Конституционное обязательство по уплате законно установленных налогов и сборов может считаться исполненным в тот момент, когда денежные средства налогоплательщиков поступают на бюджетные счета. В процессе исполнения этого обязательства принимают участие кроме налогоплательщика кредитные учреждения, государственные органы.

Субъекты налоговых правоотношений вправе реализовать свои права непосредственно или через представителя. При этом следует отметить, что реализация некоторых прав и обязанностей может осуществляться только непосредственно субъектом ([гл. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607DEBWCC8M) НК РФ).

Институт **представительства** призван позволить налогоплательщикам и плательщикам сборов, а также налоговым агентам реализовать свои права через уполномоченных ими лиц.

Представительство подразделяется по основаниям представительства на:

- законных представителей;

- уполномоченных представителей.

В качестве представителей могут выступать как физические лица, так и организации.

В качестве законных представителей налогоплательщика, т.е. представителей в силу закона и учредительных документов, выступают в отношении несовершеннолетних их законные родители, в отношении подопечных - опекуны и попечители. Законными представителями налогоплательщиков-организаций выступают ее органы.

Действия (бездействие) законных представителей организации, совершенные в связи с участием этой организации в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, признаются действиями (бездействием) этой организации.

Личное участие налогоплательщика в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, не лишает его права иметь представителя, равно как участие представителя не лишает налогоплательщика права на личное участие в указанных правоотношениях.

**Уполномоченным представителем налогоплательщика** признается физическое или юридическое лицо, уполномоченное налогоплательщиком представлять его интересы в отношениях с налоговыми органами (таможенными органами, иными участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах).

Не могут быть уполномоченными представителями налогоплательщиков должностные лица налоговых органов, таможенных органов, органов внутренних дел, судьи, следователи и прокуроры.

Уполномоченный представитель налогоплательщика - организации осуществляет свои полномочия на основании доверенности, выдаваемой в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Уполномоченный представитель налогоплательщика - физического лица осуществляет свои полномочия на основании нотариально удостоверенной доверенности или доверенности, приравненной к нотариально удостоверенной, в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Отношения, которые складываются в процессе осуществления представительства, в полном объеме имеют гражданско-правовой характер.

[Статья 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7CBM) Конституции РФ обязывает каждого платить законно установленные налоги и сборы. В порядке реализации данного конституционного требования [абз. 1 п. 1 ст. 45](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19ECW6C0M) НК РФ устанавливается, что налогоплательщик обязан самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах.

Положения [ст. 45](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EFW6C9M) НК РФ свидетельствуют о том, что в целях надлежащего исполнения обязанности по уплате налога налогоплательщик обязан самостоятельно, т.е. от своего имени и за счет своих собственных средств, уплатить соответствующую сумму налога в бюджет. При этом на факт признания обязанности налогоплательщика по уплате налога исполненной не влияет то, в какой форме - безналичной или наличной - происходит уплата денежных средств; важно, чтобы из представленных платежных документов можно было четко установить, что соответствующая сумма налога уплачена именно этим налогоплательщиком и именно за счет его собственных денежных средств <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Определение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB2739FDD9C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWEC9M) Конституционного Суда РФ от 22 января 2004 г. N 41-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества "Сибирский Тяжпромэлектропроект" и гражданки Тарасовой Галины Михайловны на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 1 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации" // Экономика и жизнь. 2004. N 20.

§ 4. Порядок исполнения налоговой обязанности.

Изменение сроков исполнения налогового обязательства

и способы обеспечения уплаты налогов

Возникновение обязанности по уплате налогов и сборов связано с несколькими обстоятельствами <1>, а именно с наличием конституционно-правовой обязанности по уплате налогов и с нормами законодательства о налогах и сборах, в которых детализируется реализация обязанности по уплате налогов субъектами налогообложения.

--------------------------------

<1> В тексте обязанность по уплате налогов и сборов будет обозначаться как налоговое обязательство, хотя возможность применения данного термина признается не всеми авторами.

В литературе отмечается, что **основанием возникновения налогового обязательства** является объект налогообложения, представляющий собой производимые субъектом налога действия или проистекающие в отношении его события, свидетельствующие об имущественной состоятельности и платежеспособности субъекта налога и дающие государству основание притязать на часть собственности субъекта налога <1>.

--------------------------------

<1> См.: Порохов Е.В. Теория налоговых обязательств. Алматы, 2001. С. 94.

Наряду с объектом налогообложения существует и предмет налогообложения, определяемый как описанные в нормах налогового права предметы материального лица (имущественные блага, ценности), наличие с которыми у субъектов налогов налогообразующей связи порождает для субъектов налога налоговые обязательства <1>.

--------------------------------

<1> Там же. С. 100.

Возникновение налогового обязательства связано с наличием обстоятельств, которые установлены законом помимо объекта налогообложения, и возможности отнесения того или иного субъекта к налогоплательщикам. К ним следует отнести:

- наличие необходимой связи между объектом налогообложения и субъектом налога;

- наступление срока уплаты налога или сбора <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник. Общая часть / Под ред. Н.А. Шевелевой. С. 174.

Согласно [ст. ст. 44](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEEWCCBM), [45](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EFW6C9M) НК РФ налогоплательщик обязан самостоятельно осуществлять исполнение налогового обязательства, при этом закон может предусмотреть случай возложения исполнения налогового обязательства и на иных лиц. Налоговое обязательство должно быть исполнено в сроки, определенные законом, при этом исчисление сроков осуществляется в порядке, определенном законодательством о налогах и сборах. Закон допускает возможность досрочного исполнения налогового обязательства.

В случае если налогоплательщик не исполнит налогового обязательства в установленные сроки, то используются принудительные процедуры, а именно производится взыскание налога за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика в банке, или за счет иного имущества налогоплательщика.

В теории и практике важнейшим вопросом является **определение момента исполнения налогового обязательства,** т.е. момента, когда налогоплательщик считается уплатившим надлежащим образом сумму налога. Конституционная обязанность каждого налогоплательщика по уплате налогов должна считаться исполненной в тот момент, когда изъятие части его имущества, предназначенной для уплаты в бюджет в качестве налога, фактически произошло. Такое изъятие происходит в момент списания банком с расчетного счета налогоплательщика соответствующих средств в уплату налога. После списания с расчетного счета имущество налогоплательщика уже изъято, т.е. налог уплачен. Поэтому положение об уплате налога, содержащееся в [ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7CBM) Конституции РФ, должно пониматься как фактическое изъятие налога у налогоплательщика.

Истолкование, предполагающее, что моментом исполнения обязанности налогоплательщика - юридического лица по уплате налога является момент поступления денежных средств в бюджет, нарушает конституционное право на равенство различных категорий налогоплательщиков - юридических и физических лиц, выводимое из [ч. 1 ст. 19](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE68W7CDM) и [ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC61W7CBM) Конституции РФ <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED203EFBD7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607CWECCM) Конституционного Суда РФ "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

**Налоговое обязательство считается исполненным при соблюдении следующих условий:**

- с момента предъявления в банк поручения на перечисление в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа;

- с момента отражения на лицевом счете организации, которой открыт лицевой счет, операции по перечислению соответствующих денежных средств в бюджетную систему Российской Федерации;

- со дня внесения физическим лицом в банк, кассу местной администрации либо в организацию федеральной почтовой связи наличных денежных средств для их перечисления в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства;

- со дня вынесения налоговым органом, в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, решения о зачете сумм излишне уплаченных или сумм излишне взысканных налогов, пеней, штрафов в счет исполнения обязанности по уплате соответствующего налога;

- со дня удержания сумм налога налоговым агентом, если обязанность по исчислению и удержанию налога из денежных средств налогоплательщика возложена, в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, на налогового агента;

- со дня уплаты декларационного платежа в соответствии с Федеральным законом об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами.

**При этом не признается исполненным налоговое обязательство при следующих обстоятельствах:**

- отзыве налогоплательщиком или возврате банком налогоплательщику неисполненного поручения на перечисление соответствующих денежных средств в бюджетную систему Российской Федерации;

- отзыве налогоплательщиком-организацией, которой открыт лицевой счет, или возврате органом Федерального казначейства (иным уполномоченным органом, осуществляющим открытие и ведение лицевых счетов) налогоплательщику неисполненного поручения на перечисление соответствующих денежных средств в бюджетную систему Российской Федерации;

- возврате местной администрацией либо организацией федеральной почтовой связи налогоплательщику - физическому лицу наличных денежных средств, принятых для их перечисления в бюджетную систему Российской Федерации;

- неправильном указании налогоплательщиком в поручении на перечисление суммы налога номера счета Федерального казначейства и наименования банка получателя, повлекшем неперечисление этой суммы в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства;

- если на день предъявления налогоплательщиком в банк (орган Федерального казначейства, иной уполномоченный орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов) поручения на перечисление денежных средств в счет уплаты налога этот налогоплательщик имеет иные неисполненные требования, которые предъявлены к его счету (лицевому счету) и, в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, исполняются в первоочередном порядке, и если на этом счете (лицевом счете) нет достаточного остатка для удовлетворения всех требований.

Налоговое обязательство исполняется в валюте Российской Федерации. Пересчет суммы налога, исчисленной в предусмотренных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ случаях в иностранной валюте, в валюту Российской Федерации осуществляется по официальному курсу Банка России на дату уплаты налога.

В случае неисполнения налогового обязательства в отношении обязанных лиц могут быть реализованы принудительные процедуры. Меры принуждения зависят от того, кем оно не исполнено - организацией, индивидуальным предпринимателем или физическим лицом.

В отношении организаций и индивидуальных предпринимателей действующее законодательство предусматривает административный и судебный порядок взыскания налогов, сборов, пеней и штрафов. В отношении физических лиц действующее законодательство предусматривает только судебный порядок принуждения к исполнению налогового обязательства.

Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19ECW6C5M) РФ предусматривает, что **допускается только судебный порядок при взыскании налога:**

- с организации, которой открыт лицевой счет;

- в целях взыскания недоимки, числящейся более трех месяцев за организациями, являющимися в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации зависимыми (дочерними) обществами (предприятиями), с соответствующих основных (преобладающих, участвующих) обществ (предприятий) в случаях, 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 Российской Федерации основными (преобладающими, участвующими) обществами (предприятиями), с зависимых (дочерних) обществ (предприятий), когда на их счета в банках поступает выручка за реализуемые товары (работы, услуги) основных (преобладающих, участвующих) обществ (предприятий);

- с организации или индивидуального предпринимателя, если их обязанность по уплате налога основана на изменении налоговым органом юридической квалификации сделки, совершенной таким налогоплательщиком, или статуса и характера деятельности этого налогоплательщика.

Административный порядок взыскания заключается в обращении взыскания на денежные средства на счетах налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя - в банках. Взыскание налога производится по решению налогового органа путем направления в банк, в котором открыты счета налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя, поручения налогового органа на списание и перечисление в бюджетную систему Российской Федерации необходимых денежных средств со счетов налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя ([ст. 46](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE69W7CEM) НК РФ).

В случае недостаточности или отсутствия денежных средств на счетах налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя или при отсутствии информации о счетах налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя налоговый орган вправе взыскать налог за счет иного имущества налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя.

В вышеуказанном случае налоговый орган вправе взыскать налог за счет имущества, в том числе за счет наличных денежных средств налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя в пределах сумм, указанных в требовании об уплате налога, и с учетом сумм, в отношении которых произведено взыскание в соответствии со [ст. 46](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EAW6C9M) НК РФ ([ст. 47](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEDW6C1M) НК РФ).

Взыскание налога за счет имущества налогоплательщика (налогового агента) - организации или индивидуального предпринимателя производится по решению руководителя (заместителя руководителя) налогового органа путем направления в течение трех дней с момента вынесения такого решения соответствующего постановления судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FCDBCBAFC73794DDEBDFWFCCM) "Об исполнительном производстве".

Налоговый кодекс РФ регламентирует порядок исполнения обязанности по уплате налогов, сборов, пеней, штрафов в процессе ликвидации или реорганизации организации ([ст. ст. 49](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BE6WCC8M) - [51](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AEEWCC2M)).

В отношении физических лиц принудительное взыскание налогов, сборов, пеней и штрафов допускается только по судебному решению по иску налогового органа. Действующее законодательство предусматривает шестимесячный срок обращения в суд с иском о взыскании налога за счет имущества, в том числе денежных средств на счетах в банке и наличных денежных средств, данного налогоплательщика - физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, в пределах сумм, указанных в требовании об уплате налога. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

Налоговый кодекс РФ регулирует исполнение обязанности по уплате налогов и сборов безвестно отсутствующего или недееспособного физического лица [(ст. 51)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AEEWCC2M). Обязанность по уплате налогов и сборов физического лица, признанного судом безвестно отсутствующим, исполняется лицом, уполномоченным органом опеки и попечительства управлять имуществом безвестно отсутствующего. Обязанность по уплате налогов и сборов физического лица, признанного судом недееспособным, исполняется его опекуном за счет денежных средств этого недееспособного лица.

Опекун физического лица, признанного судом недееспособным, обязан уплатить всю не уплаченную налогоплательщиком (плательщиком сбора) сумму налогов и сборов, а также причитающиеся на день признания лица недееспособным пени и штрафы. В случае недостаточности (отсутствия) денежных средств этих физических лиц для исполнения указанной обязанности исполнение обязанности по уплате налогов и сборов физических лиц, признанных безвестно отсутствующими или недееспособными, а также обязанности по уплате причитающихся пеней и штрафов приостанавливается по решению соответствующего налогового органа.

Надлежащее исполнение обязанности по уплате налогов, сборов может быть обеспечено. В настоящее время НК РФ определяет следующие **формы обеспечения исполнения налогового обязательства:**

- залогом имущества [(ст. 73)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6078EEWCC9M);

- поручительством [(ст. 74)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6078EDWCCAM);

- пеней [(ст. 75)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6078ECWCCAM);

- приостановлением операций по счетам в банке [(ст. 76)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EE6W6C9M);

- наложением ареста на имущество налогоплательщика [(ст. 77)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6078EAWCCFM).

В процессе исполнения налогового обязательства у налогоплательщиков может возникнуть потребность в изменении срока уплаты налога и сбора.

Срок уплаты налога может быть изменен в отношении всей подлежащей уплате суммы налога либо ее части с начислением процентов на неуплаченную сумму налога и сбора.

Изменение срока уплаты налога и сбора осуществляется в форме отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита. При этом изменение срока уплаты налога и сбора не отменяет существующей и не создает новой обязанности по уплате налога и сбора.

**Отсрочка или рассрочка по уплате налога** и сбора представляет собой изменение срока уплаты налога при наличии оснований, определенных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF62W7CCM) РФ, на срок, не превышающий одного года, соответственно с единовременной или поэтапной уплатой налогоплательщиком суммы задолженности ([ст. 64](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEF64W7CEM) НК РФ).

Отсрочка или рассрочка по уплате налога может быть предоставлена заинтересованному лицу при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- причинения этому лицу ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;

- задержки этому лицу финансирования из бюджета или оплаты выполненного этим лицом государственного заказа;

- угрозы возникновения признаков несостоятельности (банкротства) заинтересованного лица в случае единовременной уплаты им налога, утверждения арбитражным судом мирового соглашения либо графика погашения задолженности в ходе процедуры финансового оздоровления;

- если имущественное положение физического лица исключает возможность единовременной уплаты налога;

- если производство и (или) реализация товаров, работ или услуг лицом имеет сезонный характер. [Перечень](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203FF8DDCEAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCC8M) отраслей и видов деятельности, имеющих сезонный характер, утверждается Правительством РФ <1>;

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203FF8DDCEAFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. N 382 "О перечнях сезонных отраслей и видов деятельности, применяемых для целей налогообложения" // СЗ РФ. 1999. N 15. Ст. 1827.

- оснований для предоставления отсрочки или рассрочки по уплате налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации, установленных Таможенным [кодексом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253FF8DEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEC6179WECDM) РФ.

**Инвестиционный налоговый кредит** представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии оснований, указанных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6079EAWCCCM) РФ, предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов ([ст. 66](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6079EBWCC3M) НК РФ).

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль организации, а также по региональным и местным налогам. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен на срок от одного года до пяти лет.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации, являющейся налогоплательщиком соответствующего налога, при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- проведения этой организацией научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами и (или) повышение энергетической эффективности производства товаров, выполнения работ, оказания услуг;

- осуществления этой организацией внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создания новых или совершенствования применяемых технологий, создания новых видов сырья или материалов;

- выполнения этой организацией особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставления ею особо важных услуг населению;

- выполнения организацией государственного оборонного заказа;

- осуществления этой организацией инвестиций в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности, в том числе многоквартирных домов, и (или) относящихся к возобновляемым источникам энергии, и (или) относящихся к объектам по производству тепловой энергии, электрической энергии, имеющим коэффициент полезного действия более чем 57%, и (или) иных объектов, технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ ([ст. 67](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6079EAWCCCM) НК РФ).

Процесс исполнения налогового обязательства часто связан с излишней уплатой сумм налогов и сборов или излишним их взысканием налоговыми органами. Законодательство о налогах и сборах регламентирует процесс определения судьбы излишне уплаченных или взысканных сумм налогов и сборов.

Сумма излишне уплаченного налога и сбора подлежит **зачету** в счет предстоящих платежей налогоплательщика по этому или иным налогам, погашения недоимки по иным налогам, задолженности по пеням и штрафам за налоговые правонарушения либо возврату налогоплательщику в порядке, предусмотренном [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Зачет сумм излишне уплаченных федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов производится по соответствующим видам налогов и сборов, а также по пеням, начисленным по соответствующим налогам и сборам. Зачет или возврат суммы излишне уплаченного налога производится налоговым органом по месту учета налогоплательщика без начисления процентов на эту сумму, если иное не установлено [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. Налоговый орган обязан сообщить налогоплательщику о каждом ставшем известным налоговому органу факте излишней уплаты налога и сумме излишне уплаченного налога в течение 10 дней со дня обнаружения такого факта.

Зачет суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей налогоплательщика по этому или иным налогам осуществляется на основании письменного заявления налогоплательщика по решению налогового органа.

Зачет суммы излишне уплаченного налога в счет погашения недоимки по иным налогам, задолженности по пеням и (или) штрафам, подлежащим уплате или взысканию в случаях, предусмотренных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, производится налоговыми органами самостоятельно.

Сумма излишне уплаченного налога подлежит возврату по письменному заявлению налогоплательщика в течение **одного месяца** со дня получения налоговым органом такого заявления.

Возврат налогоплательщику суммы излишне уплаченного налога при наличии у него недоимки по иным налогам соответствующего вида или задолженности по соответствующим пеням, а также штрафам, подлежащим взысканию в случаях, предусмотренных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, производится только после зачета суммы излишне уплаченного налога в счет погашения недоимки (задолженности). Заявление о зачете или о возврате суммы излишне уплаченного налога может быть подано в течение трех лет со дня уплаты указанной суммы.

В случае если возврат суммы излишне уплаченного налога осуществляется с нарушением срока, налоговым органом на сумму излишне уплаченного налога, которая не возвращена в установленный срок, начисляются проценты, подлежащие уплате налогоплательщику, за каждый календарный день нарушения срока возврата ([ст. 78](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FECW6C0M) НК РФ).

В свою очередь, сумма излишне взысканного налога и сбора подлежит **возврату** налогоплательщику ([ст. 79](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FEAW6C7M) НК РФ).

Возврат налогоплательщику суммы излишне взысканного налога при наличии у него недоимки по иным налогам соответствующего вида или задолженности по соответствующим пеням, а также штрафам, подлежащим взысканию в случаях, предусмотренных НК РФ, производится только после зачета этой суммы в счет погашения указанной недоимки (задолженности) в соответствии со [ст. 78](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FECW6C0M) НК РФ.

Решение о возврате суммы излишне взысканного налога принимается налоговым органом в течение 10 дней со дня получения письменного заявления налогоплательщика о возврате суммы излишне взысканного налога. Заявление о возврате суммы излишне взысканного налога может быть подано налогоплательщиком в налоговый орган в течение одного месяца со дня, когда налогоплательщику стало известно о факте излишнего взыскания с него налога, или со дня вступления в силу решения суда.

Исковое заявление в суд может быть подано в течение трех лет, считая со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о факте излишнего взыскания налога. В случае если установлен факт излишнего взыскания налога, налоговый орган принимает решение о возврате суммы излишне взысканного.

Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BEEWCC8M) РФ определяет **перечень обстоятельств, влекущих прекращение обязанности по уплате налога и (или) сбора.** К числу таких обстоятельств относятся:

- уплата налога и (или) сбора налогоплательщиком или плательщиком сбора;

- смерть физического лица - налогоплательщика или признание его умершим в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации. При этом задолженность по имущественным налогам умершего лица либо лица, признанного умершим, погашается наследниками в пределах стоимости наследственного имущества в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации для оплаты наследниками долгов наследодателя;

- ликвидация организации-налогоплательщика после проведения всех расчетов с бюджетной системой Российской Федерации;

- возникновение иных обстоятельств, с которыми законодательство о налогах и сборах связывает прекращение обязанности по уплате соответствующего налога или сбора.

§ 5. Виды налогов. Основные элементы налогообложения

Каждый налог обладает своей индивидуальной правовой конструкцией, определяющей его место в налоговой системе, которая, в свою очередь, является составной частью финансовой системы.

Следует отметить, что и в правоприменительной практике вопрос отнесения налога к тому или иному виду стал иметь определяющий характер для защиты налогоплательщиками своих прав <1>. Определение видовых признаков налога необходимо также для систематизации действующих налогов.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC2039FDDCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. N 2-П "По делу о проверке конституционности положений подпункта "д" пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года "О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", а также положений Закона Чувашской Республики "О налоге с продаж", Закона Кировской области "О налоге с продаж" и Закона Челябинской области "О налоге с продаж" в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью "Русская тройка" и ряда граждан" // СЗ РФ. 2001. N 7. Ст. 701.

Многообразие налогов предполагает и проведение по различным основаниям их классификации. Следует сразу оговориться, что любая классификация налога имеет условный характер.

С.Г. Пепеляев, определяя значение классификации налогов, указывает на то, что "систематизация налогов способствует правильному толкованию налогового законодательства" <1>. В юридической литературе широко представлено мнение ученых по выявлению видов налогов. Одни авторы предлагают проводить выделение различных налогов в зависимости от оснований, заложенных в их классификации.

--------------------------------

<1> Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. С. 45.

В соответствии с этим ими предлагаются следующие **виды налогов** <1>**.**

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. С. 46.

По признаку доминирующего элемента юридического состава налога выделяются:

- персональные;

- объектные налоги.

По признаку перелагаемости налога:

- прямые;

- косвенные налоги.

По признаку платежеспособности:

- личные;

- реальные налоги.

По порядку определения окладной суммы:

- раскладочные;

- количественные налоги.

По источнику доходов бюджета:

- закрепленные;

- регулирующие налоги.

По порядку установления и введения:

- государственные;

- местные налоги.

По бюджетному назначению:

- общие;

- целевые налоги.

По признаку периодичности:

- регулярные;

- разовые налоги.

По юрисдикции государства:

- резидентские;

- территориальные налоги.

Другие авторы предлагают производить классификацию по следующим основаниям <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. С. 54 - 57.

В зависимости от плательщика выделяются:

- налоги с организаций;

- налоги с физических лиц;

- общие налоги для физических и юридических лиц.

В зависимости от формы обложения:

- прямые;

- косвенные налоги.

По территориальному уровню:

- федеральные налоги;

- налоги субъектов Российской Федерации;

- местные налоги.

В зависимости от канала поступления:

- государственные;

- местные;

- пропорциональные;

- внебюджетные налоги.

В зависимости от характера использования:

- налоги общего значения;

- целевые налоги.

В зависимости от периодичности взимания:

- разовые;

- регулярные налоги.

Налоговый кодекс РФ **с учетом территориального устройства государства** устанавливает федеральные, региональные и местные налоги и сборы ([ст. 12](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EWECBM) НК РФ).

**Федеральные налоги и сборы (**[**ст. 13**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWECFM) **НК РФ):**

1) налог на добавленную стоимость;

2) акцизы;

3) налог на доходы физических лиц;

4) налог на прибыль организаций;

5) налог на добычу полезных ископаемых;

6) водный налог;

7) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;

8) государственная пошлина.

**Региональные налоги (**[**ст. 14**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DWECDM) **НК РФ):**

1) налог на имущество организаций;

2) налог на игорный бизнес;

3) транспортный налог.

**Местные налоги (**[**ст. 15**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DWEC6M) **НК РФ):**

1) земельный налог;

2) налог на имущество физических лиц.

**Элементы налогообложения.** При установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить. При этом налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения.

**К элементам налога относятся (**[**ст. 17**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC9M) **НК РФ):**

- объект налогообложения;

- налоговая база;

- налоговый период;

- налоговая ставка;

- порядок исчисления налога;

- порядок и сроки уплаты налога.

Без этих составных частей налог в том понимании, в котором он определяется законодателем, не образует каких-либо правовых последствий.

Обращаясь к элементам налога, необходимо рассмотреть их понятийный аппарат элементов налогообложения.

**Объектами налогообложения** могут являться операции по реализации товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога.

Каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения, определяемый в соответствии с ч. 2 НК РФ (например, [ст. ст. 146](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEBWCCAM), [182](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE647FE8WCCFM), [209](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEEWCC9M) НК РФ).

Непосредственно в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ не содержится единого определения понятия объекта налогообложения. Для характеристики объекта налогообложения в законе указываются только некоторые виды экономической деятельности. Объект налогообложения определяется непосредственно при установлении конкретного налога.

В соответствии с [п. 2 ст. 38](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CEBWCC3M) НК РФ под **имуществом для целей налогообложения** понимаются виды объектов гражданских прав (за исключением имущественных прав), относящихся к имуществу в соответствии с [ГК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F326W1C8M) РФ.

Под **товаром для целей налогообложения** ([п. 3 ст. 38](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CEBWCC2M) НК РФ) признается любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации. В целях регулирования отношений, связанных с взиманием таможенных платежей, к товарам относится и иное имущество, определяемое Таможенным [кодексом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253FF8DEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE6078WECEM) РФ.

Под **работой для целей налогообложения** признается деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физических лиц ([п. 4 ст. 38](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CEAWCCBM) НК РФ).

Под **услугой для целей налогообложения** признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности ([п. 5 ст. 38](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CEAWCCAM) НК РФ).

Под **реализацией товаров, работ или услуг** организацией или индивидуальным предпринимателем признается ([ст. 39](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CEAWCC9M) НК РФ) соответственно передача на возмездной основе (в том числе обмен товарами, работами или услугами) права собственности на товары, результаты выполненных работ одним лицом для другого лица, возмездное оказание услуг одним лицом другому лицу, а в случаях, предусмотренных НК РФ, передача права собственности на товары, результаты выполненных работ одним лицом для другого лица, оказание услуг одним лицом другому лицу - на безвозмездной основе.

**Налоговая база** ([ст. ст. 53](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEEW6C5M), [54](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AECWCC8M) НК РФ) - это стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения. Налоговая база и порядок ее определения, а также налоговые ставки по федеральным налогам и размеры сборов по федеральным сборам устанавливаются НК РФ.

Налоговая база и порядок ее определения по региональным и местным налогам устанавливаются [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Налогоплательщики-организации исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных регистров бухгалтерского учета и (или) на основе иных документально подтвержденных данных об объектах, подлежащих налогообложению либо связанных с налогообложением.

Индивидуальные предприниматели исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных учета доходов и расходов и хозяйственных операций в порядке, определяемом Минфином России.

Остальные налогоплательщики - физические лица - исчисляют налоговую базу на основе получаемых в установленных случаях от организаций данных об облагаемых доходах, а также данных собственного учета облагаемых доходов, осуществляемого по произвольным формам.

Под **налоговым периодом** ([ст. 55](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E7W6C4M) НК РФ) понимается календарный год или иной период времени применительно к отдельным налогам, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате.

Налоговый период может состоять из одного или нескольких отчетных периодов.

**Налоговая ставка** ([ст. 53](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEEW6C6M) НК РФ) представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы.

Налоговые ставки по региональным и местным налогам устанавливаются соответственно законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в пределах, установленных НК РФ. Например, [гл. 28](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6376EEWCCBM) НК РФ при регламентации порядка уплаты транспортного налога устанавливает размеры налоговых ставок, которые могут быть изменены законами субъектов Российской Федерации не более чем в пять раз (как в сторону повышения, так и в сторону понижения).

Порядок исчисления налога предусмотрен [ст. 52](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE69W7CAM) НК РФ. Налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога, подлежащую уплате, за налоговый период, исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот.

В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, обязанность по исчислению суммы налога может быть возложена на налоговый орган или налогового агента. В этих случаях не позднее 30 дней до наступления срока платежа налоговый орган направляет налогоплательщику налоговое уведомление.

В налоговом уведомлении должны быть указаны размер налога, подлежащего уплате, расчет налоговой базы, а также срок уплаты налога. Форма налогового уведомления устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов.

Сроки уплаты налогов и сборов ([ст. ст. 57](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AEAWCC8M), [58](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E7W6C9M) НК РФ) устанавливаются применительно к каждому налогу и сбору. Изменение установленного срока уплаты налога и сбора допускается только в порядке, предусмотренном НК РФ.

Сроки уплаты налогов и сборов определяются календарной датой или истечением периода времени, исчисляемого годами, кварталами, месяцами, неделями и днями, а также указанием на событие, которое должно наступить или произойти, либо действие, которое должно быть совершено. Сроки совершения действий участниками налоговых правоотношений устанавливаются [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ применительно к каждому такому действию.

В случаях, когда расчет налоговой базы производится налоговым органом, обязанность по уплате налога возникает не ранее даты получения налогового уведомления.

Уплата налога производится разовой уплатой всей суммы налога либо в ином порядке, предусмотренном НК РФ и другими актами законодательства о налогах и сборах ([ст. 58](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E7W6C9M) НК РФ).

Подлежащая уплате сумма налога уплачивается (перечисляется) налогоплательщиком или налоговым агентом в установленные сроки. Уплата налогов производится в наличной или безналичной форме.

При отсутствии банка налогоплательщик или налоговый агент, являющийся физическим лицом, может уплачивать налоги через кассу органа местного самоуправления либо через организацию связи федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области связи.

Конкретный порядок уплаты налога устанавливается [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ применительно к каждому налогу. Порядок уплаты федеральных налогов устанавливается НК РФ.

Порядок уплаты региональных и местных налогов устанавливается соответственно законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Под **льготами по налогам и сборам** ([ст. 56](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AEBWCC3M) НК РФ) признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера. Налогоплательщик вправе отказаться от использования льготы либо приостановить ее использование на один или несколько налоговых периодов, если иное не предусмотрено [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Льготы по федеральным налогам и сборам устанавливаются и отменяются только [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Льготы по региональным налогам устанавливаются и отменяются [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и (или) законами субъектов Российской Федерации о налогах.

Льготы по местным налогам устанавливаются и отменяются НК РФ и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга о налогах) ([п. 3 ст. 56](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13WEC8M) НК РФ).

§ 6. Налоговый контроль

Налоги и сборы являются важнейшим источником формирования бюджетов государства, его субъектов, а также муниципальных образований.

Государство заинтересовано в надлежащем исполнении налогоплательщиками и иными субъектами требований, определенных законодательством о налогах и сборах. В целях обеспечения имущественных интересов государство осуществляет формирование специальных государственных органов, наделенных специальными полномочиями, а также определяет правовой механизм осуществления воздействия специальными государственными органами на определенный круг субъектов, позволяющий обеспечить надлежащее исполнение предписаний законодательства о налогах и сборах. Государство обеспечивает свои интересы в налоговой сфере через формирование института налогового контроля, который является одним из видов государственного финансового контроля.

Контроль является элементом управления, играющим весьма существенную роль в обеспечении функционирования государства и всей политической системы. Контроль имеет свое самостоятельное место в системе осуществления государственного руководства обществом, и в этом плане его рассматривают как специфическую правовую форму, которая имеет соответствующие функции, а именно функции корректировки, социальной превенции и правоохраны <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансовый контроль: Учеб. пособ. / Под ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.А. Рыжкова. М., 2004. С. 100 - 115.

Как уже отмечалось ранее, налоги наряду с фискальной функцией выполняют и контрольную функцию, которая призвана обеспечивать защиту имущественных интересов государства и муниципальных образований. Налоговый контроль осуществляется на основе нормативных правовых актов, нормы которых формируют институт налогового контроля.

Совокупность правовых норм, посвященных налоговому контролю, формирует в системе налогового права России институт налогового контроля.

В литературе налоговый контроль рассматривается в широком и узком аспектах.

**В широком аспекте налоговый контроль** - это совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих в целях осуществления эффективной государственной финансовой политики экономическую безопасность государства и соблюдение государственных и муниципальных фискальных интересов.

**В узком аспекте налоговый контроль** - это контроль государства в лице компетентных органов за законностью и целесообразностью действий в процессе введения, уплаты или взимания налогов и сборов <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. С. 310.

**Налоговый контроль** является разновидностью общегосударственного контроля и относится к специализированному виду государственного контроля. Выражается это прежде всего в том, что налоговый контроль осуществляется специально уполномоченными органами - налоговыми органами (или к ним приравненными органами) - и иные органы не вправе осуществлять налоговый контроль.

В рамках осуществления налогового контроля возникают контрольные налоговые правоотношения <1>, которые являются разновидностью налоговых правоотношений.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник. Общая часть / Под ред. Н.А. Шевелевой. С. 255.

Налоговый контроль представляет собой сложную систему, состоящую из определенных элементов. К числу элементов налогового контроля относятся:

- субъекты налогового контроля;

- объект налогового контроля;

- цели и формы налогового контроля.

**Обязательным субъектом налогового контроля** выступают уполномоченные государственные органы, наделенные властными полномочиями, необходимыми для осуществления налогового контроля <1>. К числу субъектов, наделенных полномочиями по проведению налогового контроля, относятся налоговые органы и таможенные органы.

--------------------------------

<1> См.: Худяков А.И. Указ. соч. С. 486 - 487.

В качестве **объекта** налогового контроля выступает деятельность проверяемых субъектов по надлежащему исполнению обязанностей, определенных законодательством о налогах и сборах. Имеются в виду действия (бездействие) налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, банков и иных обязанных лиц.

**Целями налогового контроля являются:**

- выявление фактов неисполнения или ненадлежащего исполнения требований законодательства о налогах и сборах обязанными лицами;

- выявление лиц, не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших свои обязанности, и привлечение их к юридической ответственности;

- защита интересов государства и муниципальных образований;

- устранение нарушения законодательства о налогах и сборах, а также выявление и устранение причин, способствующих нарушению законодательства о налогах и сборах.

При осуществлении налогового контроля деятельность уполномоченных государственных органов подчиняется определенным принципам, которых они должны придерживаться. Выделяются общеправовые принципы и специальные правовые принципы, присущие налоговому контролю.

**Классификация налогового контроля** может осуществляться по различным критериям.

По временному критерию налоговый контроль может подразделяться на:

- предварительный;

- текущий;

- последующий.

По субъектному критерию можно выделить налоговый контроль, осуществляемый:

- налоговыми органами;

- таможенными органами.

По месту проведения налогового контроля выделяют:

- камеральную проверку, проводимую по месту нахождения налогового органа;

- выездную проверку, проводимую по месту нахождения налогоплательщика.

В юридической литературе предлагается проводить классификацию видов налогового контроля и по другим критериям <1>.

--------------------------------

<1> См.: Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории. СПб., 2002. С. 141 - 144.

К налоговому праву в целом и институту налогового контроля в частности относятся следующие **общеправовые принципы:**

- принцип законности;

- принцип юридического равенства;

- принцип соблюдения прав человека и гражданина;

- принцип гласности;

- принцип ответственности;

- принцип защиты прав;

- принцип независимости;

- принцип планомерности;

- принцип регулярности (систематичности) контроля;

- принцип объективности и достоверности;

- принцип документального оформления результатов контроля и др.

К **специальным принципам налогового контроля** относятся:

- принцип всеобщности налогового контроля;

- принцип единства налогового контроля;

- принцип территориальности налогового контроля;

- принцип ограничения сферы налогового контроля только вопросами исполнения обязанностей лиц, предусмотренных налоговым законодательством;

- презумпция добросовестности налогоплательщиков, налоговых агентов, плательщиков сборов и иных обязанных лиц;

- принцип соблюдения налоговой тайны;

- принцип возмещения ущерба, причиненного в результате неправомерных действий при проведении налогового контроля <1>.

--------------------------------

<1> См.: Ногина О.А. Указ. соч. С. 71 - 84.

В [Постановлении](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB283FF5DAC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECFM) Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. N 14-П <1> подчеркнуто, что Российская Федерация как демократическое федеративное правовое и социальное государство ([ч. 1 ст. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE61W7C7M), [ч. 1 ст. 7](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE64W7CEM) Конституции РФ), действуя в интересах всего общества в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности ([ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEE62W7CFM) Конституции РФ), осуществляет социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции, которые материально обеспечиваются взимаемыми с граждан и юридических лиц налогами.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 30. Ст. 3214.

Необходимость нормативного обеспечения реализации контрольной функции государства в сфере налогообложения вытекает из Конституции РФ, в том числе [п. "и" ч. 1 ст. 72](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEC69W7CAM) и [ч. 3 ст. 75](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AED61W7CFM), согласно которым установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

Названные конституционные положения получили свою конкретизацию в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, которым права и обязанности налогоплательщиков и налоговых органов, формы и методы налогового контроля отнесены к общим принципам налогообложения и сборов в Российской Федерации, а осуществление налогового контроля возложено на налоговые органы, составляющие единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей.

**Налоговый контроль** представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов по обеспечению надлежащего исполнения обязанными лицами требований норм законодательства о налогах и сборах.

Налоговый контроль внешне выражается в определенных формах.

**Форма налогового контроля** представляет собой совокупность средств и способов осуществления контрольной деятельности налоговых органов, имеющих конкретные формы выражения и организации.

В соответствии со [ст. 82](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CEFW6C1M) НК РФ налоговый контроль осуществляется посредством проведения налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверок данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных НК РФ.

Выбор формы налогового контроля является прерогативой налогового органа. Тем не менее основной формой налогового контроля являются налоговые проверки.

Рассмотрим отдельные формы налогового контроля.

**Учет налогоплательщиков.** Налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах по месту нахождения организации, месту нахождения ее обособленных подразделений, месту жительства физического лица, а также по месту нахождения принадлежащих им недвижимого имущества и транспортных средств и по иным основаниям, предусмотренным законодательством о налогах и сборах.

Организация, в состав которой входят обособленные подразделения, расположенные на территории Российской Федерации, обязана встать на учет в налоговом органе по месту нахождения каждого своего обособленного подразделения.

Постановка на учет в налоговом органе в качестве налогоплательщика организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляется независимо от наличия обстоятельств, с которыми [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ связывает возникновение обязанности по уплате того или иного налога.

Постановка на учет организации или индивидуального предпринимателя в налоговом органе по месту нахождения или по месту жительства осуществляется на основании сведений, содержащихся соответственно в Едином государственном реестре юридических лиц, Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, в порядке, установленном Правительством РФ <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7223DF8DAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. N 110 "О совершенствовании процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // СЗ РФ. 2004. N 10. Ст. 864.

При осуществлении деятельности в Российской Федерации через обособленное подразделение заявление о постановке на учет организации по месту нахождения обособленного подразделения подается в течение одного месяца после создания обособленного подразделения ([п. 2 ст. 23](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE66W7C6M) НК РФ).

Постановка на учет, снятие с учета организации или физического лица в налоговом органе по месту нахождения принадлежащих им недвижимого имущества и (или) транспортных средств осуществляются на основании сведений, сообщаемых уполномоченными органами. Организация подлежит постановке на учет в налоговом органе по месту нахождения недвижимого имущества, принадлежащего ей на праве собственности, праве хозяйственного ведения или оперативного управления <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C67B5DF8D4E79EE233FF8DDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президиума ВАС РФ от 7 августа 2001 г. N 8874/00 // Вестник ВАС РФ. 2001. N 11.

В случае возникновения у налогоплательщиков затруднений с определением места постановки на учет решение на основе представленных ими данных принимается налоговым органом.

Налоговые органы на основе имеющихся данных и сведений о налогоплательщиках обязаны обеспечить постановку их на учет. Постановка на учет, снятие с учета осуществляются бесплатно.

Каждому налогоплательщику присваивается единый по всем видам налогов и сборов, в том числе подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации, и на всей территории Российской Федерации **идентификационный номер налогоплательщика** (ИНН). Налоговый орган указывает ИНН во всех направляемых ему уведомлениях.

На основе данных учета федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, ведет Единый государственный реестр налогоплательщиков, правила ведения которого установлены Правительством РФ <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7223DF8DAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ "О совершенствовании процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Сведения о налогоплательщике с момента постановки на учет являются налоговой тайной, если иное не предусмотрено [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

**Налоговые проверки** являются основной формой налогового контроля, которые эффективно обеспечивают соблюдение налогоплательщиками и иными обязанными лицами требования законодательства о налогах и сборах.

Налоговые проверки представляют собой совокупность методов, позволяющих установить, надлежащим ли образом налогоплательщиками, плательщиками сборов, налоговыми агентами исполняются требования закона.

В правовой литературе предлагается различная классификация налоговых проверок <1>. Но основной критерий, который предусмотрел законодатель для выделения конкретных видов налоговых проверок, - это **место проведения проверки.** По данному критерию (в соответствии со [ст. ст. 88](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CEBW6C8M) - [89](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CE9W6C0M) НК РФ) налоговые проверки подразделяются на:

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник. Общая часть / Под ред. Н.А. Шевелевой. С. 296 - 298.

- камеральные;

- выездные.

§ 7. Налоговая ответственность: общие положения.

Защита прав налогоплательщиков

Согласно [ст. 106](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEFWCCFM) НК РФ **налоговым правонарушением** признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое НК РФ установлена ответственность.

Из данного определения следует, что налоговому правонарушению присущи все признаки правонарушения, а именно:

- противоправность деяния - налоговое правонарушение представляет собой деяние, нарушающее нормы законодательства о налогах и сборах, которое может выражаться как в действии, так и в бездействии;

- виновность - налоговое правонарушение может совершаться виновно (умышленно или по неосторожности). Виновность определяется психическим отношением лица в форме умысла или неосторожности к совершенному деянию и его последствиям;

- наказуемость деяния - совершение налогового правонарушения влечет определенные негативные последствия, которые выражаются соответствующими санкциями.

Следует отметить, что законодательное определение понятия налогового правонарушения появилось только в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. Во многом появление понятия "налоговое правонарушение" явилось следствием деятельности Конституционного Суда РФ, который в [Постановлении](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE223CF5DFC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 17 декабря 1996 г. N 20-П определил налоговое правонарушение как предусмотренное законом противоправное виновное деяние, совершенное умышленно или по неосторожности <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 197.

Как и любое правонарушение, налоговое правонарушение характеризуется совокупностью признаков, формирующих состав налогового правонарушения.

**Состав налогового правонарушения формируется четырьмя элементами:**

1) объект;

2) объективная сторона;

3) субъект;

4) субъективная сторона.

**Объектом налогового правонарушения** выступают общественные отношения, урегулированные нормами законодательства о налогах и сборах. Налоговые правонарушения характеризуются тем, что они посягают на установленный публичный порядок в налоговой сфере, тем самым затрагивая фискальные интересы публичных образований.

В юридической литературе нет единого мнения по поводу того, что составляет объект налогового правонарушения. В большинстве работ выделяется общий объект налогового правонарушения, в качестве которого может выступать налоговая система государства или материальные и процессуальные права государства <1>. Одни авторы признают объектом налогового правонарушения публичные финансовые интересы, общественный (публичный) порядок <2>, другие выделяют в общий объект налогового правонарушения налоговую систему страны, а также родовые (специальные) объекты правонарушения:

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. С. 360 - 361.

<2> См.: Белых В.С., Винницкий Д.В. Налоговое право России. М., 2004. С. 283.

- систему налогов;

- права и свободы налогоплательщика;

- исполнение доходной части бюджетов;

- систему гарантий выполнения обязанностей налогоплательщиков;

- контрольные функции налоговых органов;

- порядок ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской и налоговой отчетности;

- обязанности по уплате налогов <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. С. 407 - 408.

В качестве объектов налогового правонарушения может выступать любое общественное отношение, регулируемое нормами налогового законодательства, а именно отношения по взиманию налогов и сборов, отношения по осуществлению налогового контроля и др.

**Объективная сторона налогового правонарушения** представляет собой внешнее проявление правонарушения, т.е. противоправное деяние, которое выражается в действии или бездействии. Противоправность является характеризующим элементом поведения субъекта.

Выделяются обязательные и факультативные признаки объективной стороны налогового правонарушения. К обязательным признакам следует отнести противоправное деяние и наступившие негативные последствия, причинно-следственную связь между деянием и наступившими последствиями. К факультативным признакам объективной стороны относятся способ и место совершения, время и др.

**Субъектом налогового правонарушения** выступает лицо, совершившее нарушение законодательства о налогах и сборах и подлежащее привлечению к ответственности. В соответствии со [ст. 107](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12E6W6C0M) НК РФ субъектами налоговых правонарушений являются физические лица и организации. Для того чтобы тот или иной субъект был признан субъектом налогового правонарушения, необходимо, чтобы он обладал определенными свойствами.

Субъектами налоговых правонарушений могут быть только те физические лица и организации, которые в рамках налоговых правоотношений выполняют определенные обязанности. При этом следует отметить, что, несмотря на то что [ст. 9](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE8WCC2M) НК РФ и определяет круг участников налоговых правоотношений, тем не менее круг субъектов налоговых правонарушений может быть не идентичным кругу участников налоговых правоотношений.

Несомненно, что физическое и юридическое лицо для признания их субъектами налогового правонарушения должны обладать налоговой правосубъектностью, позволяющей определять ее статус.

При этом физическое лицо должно обладать еще некоторыми свойствами, а именно вменяемостью и достижением им определенного возраста. Хотя категория вменяемости прямо не указывается в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, тем не менее состояние физического лица в момент совершения налогового правонарушения, при котором это лицо не могло отдавать себе отчета в своих действиях или руководить ими вследствие болезненного состояния, исключает возможность привлечения к налоговой ответственности, поскольку исключает вину в совершенном налоговом правонарушении. Категория невменяемости формируется на основе медицинского и юридического критериев.

Достижение определенного возраста также является необходимым условием для признания физического лица субъектом налогового правонарушения. Такой возраст специально установлен [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12E6W6C1M) РФ и составляет 16 лет.

Организации являются субъектами налоговых правонарушений в силу наделения их специальным статусом по законодательству о налогах и сборах. При этом должностные лица организации рассматриваются в качестве законных представителей организации, их действия признаются действиями организации. Организации могут выступать как в качестве налогоплательщиков, так и в качестве налоговых агентов.

Субъекты налогового правонарушения в юридической литературе разделяются на общие и специальные <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. С. 363.

К общим субъектам отнесены:

- налогоплательщики-организации;

- налогоплательщики - физические лица;

- налоговые агенты и др.

К специальным субъектам относятся субъекты, которые непосредственно определены в нормах [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

**Субъективная сторона налогового правонарушения** представляет собой психическое отношение лица к совершенному налоговому правонарушению. Раскрывается субъективная сторона налогового правонарушения через категорию вины. Вина есть обязательное условие для привлечения к ответственности за совершенное налоговое правонарушение.

Основополагающим принципом является принцип виновного совершения налогового правонарушения. Составными элементами вины являются сознание и воля. Сочетание интеллектуального и волевого элемента вины определяет ее формы. В силу [п. 1 ст. 110](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEDWCC8M) НК РФ налоговое правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности.

При этом налоговое правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, осознавало противоправный характер своих действий (бездействия), желало наступления вредных последствий таких действий (бездействия) либо сознательно их допускало.

Налоговое правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, не осознавало противоправного характера своих действий (бездействия) либо вредного характера последствий, возникших вследствие этих действий (бездействия), хотя должно было и могло это осознавать.

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.

Необходимо рассмотреть **вопрос о соотношении двух категорий: нарушения законодательства о налогах и сборах и налоговых правонарушений.** Необходимость обращения внимания на данный вопрос вызвана необходимостью определения, как соотносятся данные категории друг с другом, поскольку законодатель в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ упоминает их многократно.

Представляется правильной позиция, высказанная в литературе, о том, что понятия "нарушение законодательства о налогах и сборах" и "налоговые правонарушения" соотносятся между собой как общее и частное. Все налоговые правонарушения являются нарушениями законодательства о налогах и сборах, но не все нарушения законодательства о налогах сборах являются налоговыми правонарушениями <1>. Определение понятия налогового правонарушения дается законодателем в [ст. 106](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEFWCCFM) НК РФ.

--------------------------------

<1> См.: Брызгалин А.В., Берник В.Р., Головкин А.Н. Виды налоговых правонарушений: теория и практика применения. Екатеринбург, 2004. С. 24.

В то время как понятие "нарушение законодательства о налогах и сборах" охватывается несколькими отраслями права, в зависимости от мер государственного принуждения выделяются иные, помимо непосредственно налоговых правонарушений, виды нарушений законодательства о налогах и сборах.

Представляется важным рассмотреть вопрос о юридической природе налогового правонарушения. В юридической литературе по данной проблеме нет единого мнения. В частности, И.И. Кучеров отмечает, что основанием ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах могут являться:

- налоговые правонарушения;

- нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащие признаки административного правонарушения (налоговые проступки);

- преступления, связанные с нарушением законодательства о налогах и сборах (налоговые преступления) <1>.

--------------------------------

<1> См.: Кучеров И.И. Налоговое право России: Курс лекций. М., 2001. С. 246.

В свою очередь, С.Г. Пепеляев отмечает, что налоговое правонарушение является видом административного правонарушения <1>. Тем не менее понятие налогового правонарушения, по нашему мнению, нельзя однозначно рассматривать как вид административного правонарушения. Налоговое правонарушение, как и налоговая ответственность, представляет собой обусловленное правовое образование, которое имеет свою собственную процессуальную форму реализации.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. С. 395 - 396.

Видовая классификация налоговых правонарушений может осуществляться по различным основаниям. В юридической литературе широко представлены критерии классификации налоговых правонарушений.

Представляется целесообразным проводить **классификацию налоговых правонарушений** по следующим критериям.

По объекту правонарушения:

- субъектному составу;

- конструкции объективной стороны;

- форме деяния.

По объекту налогового правонарушения выделяют:

- налоговые правонарушения, направленные против системы отношений по взиманию налогов, которые наносят непосредственный имущественный вред по формированию бюджета;

- налоговые правонарушения, направленные против системы отношений налогового контроля <1>.

--------------------------------

<1> См.: Брызгалин А.В., Берник В.Р., Головкин А.Н. Виды налоговых правонарушений: теория и практика применения. С. 48 - 52.

По субъектному составу выделяют:

- налоговые правонарушения, совершаемые только физическими лицами;

- налоговые правонарушения, совершаемые только организациями;

- налоговые правонарушения, совершаемые как физическими лицами, так и организациями <1>.

--------------------------------

<1> Брызгалин А.В., Берник В.Р., Головкин А.Н. Виды налоговых правонарушений: теория и практика применения. С. 48 - 52.

По конструкции объективной стороны налогового правонарушения, т.е. необходимости учитывать негативные последствия совершенного противоправного деяния, можно выделить:

- налоговые правонарушения с материальным составом;

- налоговые правонарушения с формальным составом.

В зависимости от того, в какой форме представлена в конструкции налогового правонарушения объективная сторона деяния, можно выделить:

- налоговые правонарушения, совершаемые в результате действия;

- налоговые правонарушения, совершаемые в результате бездействия.

Рассмотрим конкретные составы налоговых правонарушений, предусмотренных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

В теории права существует две концепции юридической ответственности:

1) традиционная концепция (ретроспективная, т.е. ответственность за совершенное правонарушение);

2) позитивная (перспективная, т.е. восприятие субъектом возможности нести определенные лишения).

Представляется обоснованной концепция ретроспективной юридической ответственности.

Юридическая ответственность основывается на определенных принципах, а именно: принципе законности, принципе обоснованности, принципе неотвратимости, принципе своевременности, принципе недопустимости двойной ответственности за одно правонарушение, принципе презумпции невиновности.

Традиционно выделяются несколько видов юридической ответственности:

- уголовно-правовая;

- административно-правовая;

- гражданско-правовая;

- дисциплинарная.

Тем не менее в юридической литературе высказывается мнение о существовании конституционно-правовой ответственности <1> и финансово-правовой ответственности <2>. В настоящее время ведется широкая дискуссия по проблеме существования финансово-правовой ответственности и ее видов. Не менее дискуссионной в юридической литературе является проблема существования налоговой ответственности.

--------------------------------

<1> См.: Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. См. также: Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М., 2006.

<2> См.: Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. М., 2004.

По данной проблеме имеется достаточно широкий спектр мнений теоретиков и практиков.

В частности, С.Г. Пепеляев отмечает, что за нарушение налогового законодательства могут применяться лишь меры административной или уголовной ответственности. Оснований для выделения налоговой ответственности в самостоятельный вид ответственности нет. Причина взглядов на налоговую ответственность как самостоятельный вид ответственности - терминологические неточности формулировок законодательства <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. С. 395 - 396.

И.И. Кучеров отмечает, что в зависимости от того, какое нарушение законодательства о налогах и сборах лежит в основе анализируемой ответственности, она может рассматриваться как разновидность финансовой, административной или уголовной ответственности. Лица, виновные в совершении налоговых правонарушений, привлекаются к налоговой ответственности, которая является разновидностью финансовой ответственности <1>.

--------------------------------

<1> См.: Кучеров И.И. Налоговое право России: Курс лекций. С. 246.

В свою очередь, Ю.А. Крохина отмечает, что институт налоговой ответственности не относится к исключительным явлениям российской правовой системы. Правовой охранный механизм налоговых отношений обеспечивается различными отраслями права: финансовым, уголовным, административным и таможенным. Исходя из этого, Ю.А. Крохина относит институт налоговой ответственности к комплексному межотраслевому правовому институту <1>.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. С. 353.

Следует отметить, что наиболее острой является дискуссия, посвященная **проблеме определения юридической природы налоговой ответственности.** Самым дискуссионным является вопрос: имеет налоговая ответственность административно-правовую природу или же налоговая ответственность является самостоятельным правовым институтом?

Во многом проблема обусловлена прежде всего наличием в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и [КоАП](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F5D6CBAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ конкурирующих составов нарушения законодательства о налогах и сборах. Одни авторы обосновывают позицию отсутствия самостоятельного вида налоговой ответственности и отнесения ее по своей природе к административной ответственности <1>, другие авторы обосновывают наличие самостоятельного вида юридической ответственности - налоговой ответственности <2> - или рассматривают налоговую ответственность как разновидность финансово-правовой ответственности <3>.

--------------------------------

<1> См.: Шорохов А.Ю. Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 10; Зрелов А.П. Административное расследование нарушений законодательства в области налогов и сборов М., 2004; Панкова О.В. Проблемы защиты прав граждан в производстве по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов // Административно-правовой статус граждан: Сборник статей / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2006. С. 191.

<2> См.: Винницкий Д.В. Указ. соч. С. 310 - 317.

<3> См.: Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность.

Представляется, что оснований считать налоговую ответственность имеющей административно-правовую природу не имеется. Поскольку любая ответственность находит свое закрепление в правовом акте, представляется, что [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и [КоАП](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F5D6CBAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ являются актами, регулирующими различные общественные отношения и отношения по привлечению к ответственности различного круга субъектов.

Налоговая и административная ответственность имеют различные процессуальные формы реализации. При этом оснований для разграничения можно привести сколь угодно много. Сам по себе факт использования в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и [КоАП](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F5D6CBAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ штрафа как меры ответственности не позволяет признавать безусловным признаком административно-правовую природу налоговой ответственности.

**Целями налоговой ответственности являются:**

- обеспечение и защита порядка в налоговой сфере;

- воспитание уважения к закону;

- общая и частная превенция, которые находят свою реализацию в соответствующих функциях.

**Функциями налоговой ответственности** являются карательная и правовосстановительная.

Налоговая ответственность также базируется на определенных принципах. Можно выделить **ряд принципов налоговой ответственности,** а именно:

- принцип определенности налоговой ответственности;

- принцип однократности привлечения к налоговой ответственности;

- принцип обоснованности привлечения к налоговой ответственности;

- принцип презумпции невиновности налогоплательщика и др.

Никто не может быть привлечен к ответственности за совершение налогового правонарушения иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ **(принцип определенности налоговой ответственности).**

Никто не может быть привлечен повторно к ответственности за совершение одного и того же налогового правонарушения **(принцип однократности привлечения к налоговой ответственности).** Предусмотренная [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ ответственность за деяние, совершенное физическим лицом, наступает, если это деяние не содержит признаков состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации.

Привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации.

Привлечение налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает его от обязанности уплатить причитающиеся суммы налога и пени.

Привлечение налогового агента к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает его от обязанности перечислить причитающиеся суммы налога и пени.

Лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке. Лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать свою невиновность в совершении налогового правонарушения. Обязанность по доказыванию обстоятельств, свидетельствующих о факте налогового правонарушения и виновности лица в его совершении, возлагается на налоговые органы **(принцип презумпции невиновности налогоплательщика).**

Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к ответственности, толкуются в пользу этого лица **(принцип обоснованности привлечения к налоговой ответственности).**

Налоговый кодекс РФ **определяет обстоятельства, исключающие возможность привлечения лица к ответственности за совершение налогового правонарушения.** Лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств ([ст. 109](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEEWCCDM) НК РФ):

- отсутствии события налогового правонарушения;

- отсутствии вины лица в совершении налогового правонарушения;

- совершении деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, физическим лицом, не достигшим к моменту совершения деяния 16-летнего возраста;

- истечении сроков давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

**Обстоятельствами, исключающими вину лица в совершении налогового правонарушения, являются (**[**ст. 111**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEDWCCCM) **НК РФ):**

- совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, вследствие стихийного бедствия или других чрезвычайных и непреодолимых обстоятельств (указанные обстоятельства устанавливаются наличием общеизвестных фактов, публикаций в СМИ и иными способами, не нуждающимися в специальных средствах доказывания);

- совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, налогоплательщиком - физическим лицом, находившимся в момент его совершения в состоянии, при котором это лицо не могло отдавать себе отчета в своих действиях или руководить ими вследствие болезненного состояния (указанные обстоятельства доказываются предоставлением в налоговый орган документов, которые по смыслу, содержанию и дате относятся к тому налоговому периоду, в котором совершено налоговое правонарушение);

- выполнение налогоплательщиком (плательщиком сбора, налоговым агентом) письменных разъяснений о порядке исчисления, уплаты налога (сбора) или по иным вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных ему либо неопределенному кругу лиц финансовым, налоговым или другим уполномоченным органом государственной власти (уполномоченным должностным лицом этого органа) в пределах его компетенции (указанные обстоятельства устанавливаются при наличии соответствующего документа этого органа, по смыслу и содержанию относящегося к налоговым периодам, в которых совершено налоговое правонарушение, независимо от даты издания такого документа).

Вышеуказанные положения не применяются в случае, если указанные письменные разъяснения основаны на неполной или недостоверной информации, предоставленной налогоплательщиком (плательщиком сбора, налоговым агентом).

В качестве обстоятельств, исключающих вину лица, рассматриваются и иные обстоятельства, которые могут быть признаны судом или налоговым органом, рассматривающим дело, исключающими вину лица в совершении налогового правонарушения.

Привлечение к налоговой ответственности должно осуществляться в пределах определенного срока, который определяется как срок давности привлечения к налоговой ответственности ([ст. 113](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EAW6C8M) НК РФ). Лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения, если со дня его совершения либо со следующего дня после окончания налогового периода, в течение которого было совершено это правонарушение, истекло три года (срок давности).

Указанный срок с 1 января 2007 г. приостанавливается, если лицо, привлекаемое к ответственности за налоговое правонарушение, активно противодействовало проведению выездной налоговой проверки, что стало непреодолимым препятствием для ее проведения и определения налоговыми органами сумм налогов, подлежащих уплате в бюджетную систему Российской Федерации.

Течение срока давности привлечения к ответственности считается приостановленным со дня составления акта воспрепятствования доступу должностных лиц налоговых органов, проводящих налоговую проверку, на территории или в помещения (за исключением жилых помещений). В этом случае течение срока давности привлечения к ответственности возобновляется со дня, когда прекратили действие обстоятельства, препятствующие проведению выездной налоговой проверки, и вынесено решение о возобновлении выездной налоговой проверки.

Исчисление срока давности со дня совершения налогового правонарушения применяется в отношении всех налоговых правонарушений, кроме предусмотренных [ст. ст. 120](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EE8WCC3M) и [122](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EEW6C2M) НК РФ. При этом исчисление срока давности со следующего дня после окончания соответствующего налогового периода применяется в отношении налоговых правонарушений, предусмотренных ст. ст. 120 и 122 НК РФ.

Законом определены **обстоятельства, смягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения.** Ими признаются ([ст. 112](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EECWCC8M) НК РФ):

- совершение правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств;

- совершение правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости;

- тяжелое материальное положение физического лица, привлекаемого к ответственности за совершение налогового правонарушения;

- иные обстоятельства, которые судом могут быть признаны смягчающими ответственность.

Таким образом, перечень смягчающих ответственность оснований является открытым.

Определены также **обстоятельства, отягчающие налоговую ответственность.** Одним из отягчающих обстоятельств признается совершение налогового правонарушения лицом, ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение. Лицо, с которого взыскана налоговая санкция, считается подвергнутым этой санкции в течение 12 месяцев с момента вступления в силу решения суда или налогового органа о применении налоговой санкции.

Обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения, устанавливаются судом и учитываются им при наложении санкций за налоговые правонарушения.

Налоговая ответственность выражается в применении к правонарушителям мер государственного принуждения, определенных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ**,** которые именуются **налоговыми санкциями.**

Налоговые санкции представляют собой внешнее проявление государственного принуждения за совершение налогового правонарушения. При этом налоговая санкция и налоговая ответственность являются взаимосвязанными категориями.

В теории права под санкцией понимается мера принуждения за неисполнение обязанностей и в целях защиты прав других лиц. Соответственно, санкции подразделяются на:

- правовосстановительные, основное направление которых - устранение причиненного вреда или восстановление нарушенных прав;

- карательные (штрафные) санкции, которые выражаются в предупреждении налогового правонарушения.

**Налоговая санкция** представляет собой установление законодательством о налогах и сборах мер государственного принуждения в виде денежного взыскания, применяемого в отношении лица, совершившего налоговое правонарушение.

Налоговая санкция отражена в законодательстве только в виде денежного взыскания **(штрафа),** которое имеет дифференцированный характер, поскольку определяется характером совершаемых правонарушений. Законодатель устанавливает налоговые санкции в виде штрафов как в твердой денежной сумме, так и в процентном соотношении к определенной расчетной сумме.

Налоговые санкции подлежат взысканию за каждое правонарушение в отдельности. Взыскание налоговых санкций осуществляется после взыскания недоимок и пеней по налогам и сборам ([ст. 114](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEBWCCDM) НК РФ).

Налоговая санкция является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения. Налоговые санкции устанавливаются и применяются в виде денежных взысканий (штрафов) в размерах, установленных [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. При наличии хотя бы одного смягчающего ответственность обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше чем в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей НК РФ за совершение налогового правонарушения [(ст. 114)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EEBWCCDM).

При наличии отягчающих обстоятельств размер штрафа увеличивается на 100%. При совершении одним лицом двух и более налоговых правонарушений налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности без поглощения менее строгой санкции более строгой.

Сумма штрафа, присужденного налогоплательщику, плательщику сборов или налоговому агенту за нарушение законодательства о налогах и сборах, повлекшее задолженность по налогу или сбору, подлежит перечислению со счетов налогоплательщика, плательщика сборов или налогового агента только после перечисления в полном объеме этой суммы задолженности и соответствующих пеней в очередности, установленной гражданским законодательством Российской Федерации.

Налоговые санкции взыскиваются с налогоплательщиков только в судебном порядке ([ст. 115](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12E7W6C7M) НК РФ).

Налоговые органы могут обратиться в суд с иском о взыскании налоговой санкции не позднее шести месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения и составления соответствующего акта (срок давности взыскания санкции). В случае отказа в возбуждении или прекращения уголовного дела, но при наличии налогового правонарушения срок подачи искового заявления исчисляется со дня получения налоговым органом постановления об отказе в возбуждении или о прекращении уголовного дела. Указанный срок с 1 января 2007 г. не имеет пресекательного характера, т.е. может быть восстановлен.

В литературе отмечается необходимость различать санкции, непосредственно определенные в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, и санкции, являющиеся таковыми в силу своей юридической сущности <1>. Имеется в виду **соотношение налоговых санкций и налоговых недоимок и пеней.** По мнению Ю.А. Крохиной, взыскание недоимок и пеней имеет компенсационный и правовосстановительный характер и имущественную форму. Соответственно, по мнению указанного автора, и недоимка, и пеня являются мерами ответственности.

--------------------------------

<1> См.: Налоговое право России: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохиной. С. 519.

**Привлечение к налоговой ответственности реализуется в определенной процедурной форме, имеющей определенные стадии:**

- возбуждения дела по налоговому правонарушению;

- рассмотрения и вынесения решения;

- исполнения решения.

Налоговым кодексом РФ введено два порядка рассмотрения дел о налоговых правонарушениях в зависимости от того, в результате каких форм налогового контроля обнаружено налоговое правонарушение, а именно:

1) производство по делам о налоговых правонарушениях, выявленных в ходе камеральной или выездной налоговой проверки ([ст. 101](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DE9W6C7M) НК РФ);

2) производство по делам о налоговых правонарушениях, выявленных в ходе иных мероприятий налогового контроля (за исключением правонарушений, предусмотренных [ст. ст. 120](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EE8WCC3M), [122](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EEW6C2M), [123](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617EE6WCCEM) НК РФ) ([ст. 101.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EAW6C4M) НК РФ).

Конституция РФ гарантирует защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Важным достижением Российского государства стало законодательное закрепление широкого спектра способов защиты нарушенных прав физических лиц и организаций ([ч. 2 ст. 45](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3EED7AC6BAD2BFF211AEF67W7C8M) Конституции РФ).

Российское налоговое право впервые получило в НК РФ законодательное закрепление механизмов обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц, а также порядка рассмотрения жалоб и принятия решений по ним ([гл. 19](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DE9WCCCM), [20](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DE7WCCFM) НК РФ).

В [ст. 137](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13EDW6C1M) НК РФ каждому лицу предоставляется право обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц, если, по мнению этого лица, такие акты, действия или бездействие нарушают его права.

Тем не менее [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ не предусматривает особых способов защиты прав заинтересованных лиц, а отсылает к уже сложившимся в государстве правовым средствам защиты, а именно административным и судебным средствам защиты.

Исходя из характера нарушенного права налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты и иные лица вправе использовать любые способы защиты своих прав, не противоречащие законодательству.

В системе налогового права сформировался **институт защиты прав налогоплательщиков,** представляющий собой совокупность правовых норм, регламентирующих действия субъектов налоговых правоотношений, направленные на защиту своих интересов.

При этом в зависимости от материальных норм и процессуальных форм реализации выделяются:

- административный;

- судебный порядок защиты прав налогоплательщиков.

Акты налоговых органов, действия или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд.

Подача жалобы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) не исключает права на одновременную или последующую подачу аналогичной жалобы в суд.

При этом решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения может быть обжаловано в вышестоящий налоговый орган. Решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, не вступившее в силу, может быть обжаловано в апелляционном порядке путем подачи апелляционной жалобы.

В случае если вышестоящий налоговый орган, рассматривающий апелляционную жалобу, не отменит решения нижестоящего налогового органа, решение нижестоящего налогового органа вступает в силу с даты его утверждения вышестоящим налоговым органом.

В случае если вышестоящий налоговый орган, рассматривающий апелляционную жалобу, изменит решение нижестоящего налогового органа, решение нижестоящего налогового органа с учетом внесенных изменений вступает в силу с даты принятия соответствующего решения вышестоящим налоговым органом.

Вступившее в силу решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, которое не было обжаловано в апелляционном порядке, может быть обжаловано в вышестоящий налоговый орган <1>.

--------------------------------

<1> С 1 января 2009 г. решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения может быть обжаловано в судебном порядке только после обжалования этого решения в вышестоящем налоговом органе. В случае обжалования такого решения в судебном порядке срок для обращения в суд исчисляется со дня, когда лицу, в отношении которого вынесено это решение, стало известно о вступлении его в силу.

Жалоба на акт налогового органа, действия или бездействие должностного лица подается соответственно в вышестоящий налоговый орган или вышестоящему должностному лицу этого органа. Жалоба в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) подается в течение трех месяцев со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав. К жалобе могут быть приложены обосновывающие ее документы.

В случае пропуска по уважительной причине срока подачи жалобы этот срок по заявлению лица, подающего жалобу, может быть восстановлен вышестоящим должностным лицом налогового органа или вышестоящим налоговым органом. Апелляционная жалоба на решение налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или на решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения подается до момента вступления в силу обжалуемого решения.

Жалоба на вступившее в законную силу решение налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или на решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, которое не было обжаловано в апелляционном порядке, подается в течение одного года с момента вынесения обжалуемого решения. Жалоба подается в письменной форме соответствующему налоговому органу или должностному лицу.

Апелляционная жалоба на соответствующее решение налогового органа подается в вынесший это решение налоговый орган, который обязан в течение трех дней со дня поступления указанной жалобы направить ее со всеми материалами в вышестоящий налоговый орган.

Лицо, подавшее жалобу в вышестоящий налоговый орган или вышестоящему должностному лицу, до принятия решения по этой жалобе может ее отозвать на основании письменного заявления. Отзыв жалобы лишает подавшее ее лицо права на подачу повторной жалобы по тем же основаниям в тот же налоговый орган или тому же должностному лицу.

Жалоба рассматривается вышестоящим налоговым органом (вышестоящим должностным лицом).

По итогам рассмотрения жалобы на акт налогового органа вышестоящий налоговый орган (вышестоящее должностное лицо) вправе:

- оставить жалобу без удовлетворения;

- отменить акт налогового органа;

- отменить решение и прекратить производство по делу о налоговом правонарушении;

- изменить решение или вынести новое решение.

По итогам рассмотрения жалобы на действия или бездействие должностных лиц налоговых органов вышестоящий налоговый орган (вышестоящее должностное лицо) вправе вынести решение по существу.

По итогам рассмотрения апелляционной жалобы на решение вышестоящий налоговый орган вправе ([ст. 140](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DE7WCCCM) НК РФ):

- оставить решение налогового органа без изменения, а жалобу - без удовлетворения;

- отменить или изменить решение налогового органа полностью или в части и принять по делу новое решение;

- отменить решение налогового органа и прекратить производство по делу.

Решение налогового органа (должностного лица) по жалобе принимается в течение одного месяца со дня ее получения. Указанный срок может быть продлен руководителем (заместителем руководителя) налогового органа для получения документов (информации), необходимых для рассмотрения жалобы, у нижестоящих налоговых органов, но не более чем на 15 дней. О принятом решении в течение трех дней со дня его принятия сообщается в письменной форме лицу, подавшему жалобу.

Подача жалобы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) не приостанавливает исполнения обжалуемого акта или действия. Если налоговый орган (должностное лицо), рассматривающий жалобу, имеет достаточные основания полагать, что обжалуемые акт или действие не соответствуют законодательству Российской Федерации, указанный налоговый орган вправе полностью или частично приостановить исполнение обжалуемых акта или действия. Решение о приостановлении исполнения акта (действия) принимается руководителем налогового органа, принявшим такой акт, либо вышестоящим налоговым органом.

Важную роль в системе мер защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов играет **судебный порядок защиты прав.** К примеру, весьма характерно, что в деятельности арбитражных судов России доля споров, связанных с применением законодательства о налогах и сборах, систематически возрастает. Судебный порядок защиты прав - наиболее эффективный способ защиты нарушенных прав, и у соответствующих субъектов достаточно широкий спектр возможностей реализации права через судебную защиту нарушенных прав.

Важную роль в реализации судебного порядка защиты прав субъектов налогового права играют процессуальные нормы, закрепленные в [ГПК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F5D9C9AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ <1> и [АПК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDFCFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ <2>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2002. N 46. Ст. 4532.

<2> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3012.

Обжалованию подлежат акты налоговых органов как ненормативного, так и нормативного характера.

К числу **ненормативных актов налоговых органов, которые могут быть обжалованы налогоплательщиками, относятся:**

- решение о доначислении налога или пени по результатам проверки правильности применения цен ([п. 3 ст. 40](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CE8WCC9M) НК РФ);

- решение о взыскании налога или сбора ([п. 2 ст. 45](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19ECW6C3M) НК РФ);

- решение о взыскании налога или сбора, а также пени за счет денежных средств, находящихся у налогоплательщика или налогового агента на счетах в банках ([ст. 46](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EAW6C9M) НК РФ);

- решение о взыскании налога, сбора, а также пени и штрафа за счет иного имущества налогоплательщика (налогового агента) ([ст. 47](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEDW6C0M) НК РФ);

- решение налогового органа об аресте имущества налогоплательщика или налогового агента ([ст. 77](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6078EAWCCFM) НК РФ);

- решение налогового органа, вынесенное по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки ([ст. 101](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DE9W6C7M) НК РФ);

- решение налогового органа о привлечении лица к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах ([ст. 101.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12EAW6C4M) НК РФ) и др.

Не могут быть объектом обжалования акты налоговых проверок, поскольку сам по себе акт налоговой проверки не содержит каких-либо негативных юридических последствий для налогоплательщиков.

К числу **действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов относятся:**

- возлагающие дополнительные обязанности на налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов и иных субъектов;

- препятствующие реализации налогоплательщиком, плательщикам сборов, налоговым агентом и иным субъектом своих прав;

- создание неправомерных препятствий реализации прав налогоплательщиков налогоплательщикам, плательщикам сборов, налоговым агентам и иным субъектам.

**Внешнее проявление неправомерных действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов может выражаться в виде:**

- проведения мер налогового контроля в нарушение порядка, установленного [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ;

- непредставления в установленном порядке и в установленные сроки требований о представлении документации;

- непринятия в установленные сроки решений, препятствующего реализации права налогоплательщика, и др.

**Обжалование актов налоговых органов, имеющих нормативный характер, осуществляется только в судебном порядке.** Реализация данного права осуществляется в соответствии с Федеральным конституционным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72839F9DBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" <1>, [ГПК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F5D9C9AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и [АПК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038FEDFCFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ в зависимости от подведомственности спора.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.

Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения нарушают их права и свободы, гарантированные [Конституцией](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ, не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности.

Большое число рассматриваемых судами дел об оспаривании законности принятых нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами муниципальных образований свидетельствует о том, что принимается немало правовых актов, противоречащих федеральному законодательству о налогах и сборах.

Решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения может быть обжаловано в судебном порядке только после обжалования этого решения в вышестоящем налоговом органе. В случае обжалования такого решения в судебном порядке срок для обращения в суд исчисляется со дня, когда лицу, в отношении которого вынесено это решение, стало известно о вступлении его в силу.

Глава XIV. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ

В соответствии со [ст. 13](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWECFM) НК РФ к **федеральным налогам** и **сборам** относятся:

1) НДС;

2) акцизы;

3) налог на доходы физических лиц;

4) налог на прибыль организаций;

5) налог на добычу полезных ископаемых;

6) водный налог;

7) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;

8) государственная пошлина.

§ 1. Налог на добавленную стоимость

Налог на добавленную стоимость (НДС) является косвенным налогом, так как включается в цену реализуемых товаров (работ, услуг): сумма НДС, исчисленная как процентная доля цены, увеличивает цену товаров (работ, услуг). В связи с этим при уплате НДС юридический и фактический плательщики налога не совпадают.

Юридическими плательщиками (т.е. лицами, на которых [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ возлагает обязанность по перечислению налога в бюджет) являются организации и индивидуальные предприниматели, реализующие товары (работы, услуги). Но фактическими плательщиками являются те лица, которые покупают товары (работы, услуги) и уплачивают налог "из своего кармана" в составе цены.

Налогообложение осуществляется в соответствии с [гл. 21](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEFWCC3M) НК РФ и Таможенным [кодексом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253FF8DEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ.

**Налогоплательщики** делятся на две группы, для которых принципиальным образом различается порядок налогообложения НДС:

1) организации и индивидуальные предприниматели, которые совершают налогооблагаемые операции;

2) лица, признаваемые налогоплательщиками НДС в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации (для них порядок уплаты НДС устанавливается [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ и Таможенным [кодексом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253FF8DEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ).

Налогоплательщики НДС подлежат постановке на налоговый учет в этом качестве.

Налоговый кодекс РФ предусматривает для первой группы налогоплательщиков **льготу по НДС** в виде освобождения от исполнения обязанностей налогоплательщика [(ст. 145)](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCC3M). Такое право имеют организации и индивидуальные предприниматели, если:

1) у них за три предшествующих последовательных календарных месяца сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета НДС не превысила в совокупности 2 млн. руб.;

2) они применяют специальные налоговые режимы - единый сельскохозяйственный налог, упрощенную систему налогообложения, систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Порядок использования указанной льготы определен в [ст. 145](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEEWCC3M) НК РФ.

**Объектом налогообложения** являются перечисленные в [ст. 146](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEBWCC9M) НК РФ операции, совершаемые на территории Российской Федерации:

1) реализация товаров (работ, услуг), передача имущественных прав. Реализацией в целях налогообложения признается передача права собственности на товары, результатов выполненных работ, оказание услуг как на возмездной, так и на безвозмездной основе;

2) передача товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету (в том числе через амортизационные отчисления) при исчислении налога на прибыль организаций;

3) выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;

4) ввоз товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

В законодательстве РФ содержится **перечень операций, которые совершаются на территории России, но не облагаются НДС.** К ним относятся:

1) операции, не признаваемые реализацией [п. 2 ст. 146](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEBWCC3M) НК РФ, например:

а) передача на безвозмездной основе объектов соцкультбыта (жилых домов, детских садов, санаториев и т.п.) органам государственной власти и местного самоуправления; выполнение работ (оказание услуг) органами государственной власти и местного самоуправления в рамках выполнения возложенных на них полномочий;

б) операции по реализации земельных участков (долей в них);

в) передача денежных средств некоммерческим организациям на формирование целевого капитала;

2) операции, освобождаемые от налогообложения [ст. 149](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE7WCCBM) НК РФ:

а) операции по реализации определенных медицинских товаров и услуг, услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях;

б) некоторые из услуг по перевозке пассажиров;

в) ритуальные услуги;

г) некоторые услуги банков и страховых организации и др.

**Налоговая база по НДС** определяется в соответствии со [ст. 153](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607DEDWCCFM) НК РФ и имеет многочисленные особенности в зависимости от вида облагаемой операции ([ст. ст. 154](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607DECWCC9M) - [162.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEB65W7CDM) НК РФ).

Так, при реализации товаров (работ, услуг) налоговая база определяется как стоимость этих товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из цен, определяемых в соответствии со [ст. 40](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607CE9WCCEM) НК РФ, с учетом акцизов - для подакцизных товаров - и без включения в цену НДС ([ст. 154](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E960W7CBM) НК РФ).

**Налоговым периодом** считается квартал.

**Ставки налога** ([ст. 164](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607DE6WCC3M) НК РФ). Налогоплательщики по общему правилу при реализации ими товаров (работ, услуг) во всех случаях применяют ставку **18%.** Для некоторых операций [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ устанавливает льготные (пониженные) ставки - **10%** и **0%.**

Так, **по налоговой ставке 10%** облагаются определенные операции по реализации продуктов питания, детских товаров, медицинских товаров, периодических печатных изданий (за исключением периодических печатных изданий рекламного или эротического характера).

Налогоплательщик применяет **налоговую ставку 0%** в случаях:

- совершения операций, связанных с экспортом: реализация товаров, вывезенных в таможенном режиме экспорта, а также работ (услуг), непосредственно связанных с производством и реализацией этих товаров;

- реализации услуг по перевозке пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположены за пределами территории Российской Федерации, при оформлении перевозок на основании единых международных перевозочных документов;

- реализации товаров (работ, услуг) в области космической деятельности и др.

**Порядок исчисления и уплаты налога.** Налогоплательщик исчисляет и уплачивает сумму НДС по общему правилу самостоятельно. В случаях, перечисленных в [ст. 161](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607DE8WCC2M) НК РФ, налоговая база, сумма налога исчисляются и уплачиваются налоговыми агентами, например:

- при реализации на территории России товаров (работ, услуг) иностранными лицами, не состоящими на учете в налоговых органах, - организациями и индивидуальными предпринимателями, состоящими на учете в налоговых органах, приобретающими на территории Российской Федерации товары (работы, услуги) у указанных иностранных лиц;

- при предоставлении на территории Российской Федерации органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления в аренду государственного и муниципального имущества - арендаторами;

- при реализации на территории Российской Федерации конфискованного имущества, бесхозяйных ценностей, кладов и скупленных ценностей, а также ценностей, перешедших по праву наследования государству, - лицами, уполномоченными осуществлять реализацию указанного имущества.

Налогоплательщики самостоятельно исчисляют сумму налога и уплачивают ее в следующем порядке. Сначала рассчитывается сумма налога как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Далее рассчитывается сумма НДС, подлежащая уплате в бюджет, первоначально исчисленная сумма НДС уменьшается на сумму налоговых вычетов.

**Налоговые вычеты** - это суммы налога, предъявленные налогоплательщику его поставщиками (подрядчиками) при приобретении товаров (работ, услуг), имущественных прав на территории Российской Федерации либо уплаченные налогоплательщиком при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации в таможенных режимах выпуска для внутреннего потребления, временного ввоза и переработки вне таможенной территории либо при ввозе товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации без таможенного контроля и таможенного оформления.

Однако суммы НДС могут рассматриваться как налоговые вычеты только в том случае, если они были предъявлены налогоплательщику при совершении операций в отношении товаров (работ, услуг, имущественных прав), приобретаемых для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения НДС, а также для перепродажи.

В иных случаях суммы НДС, предъявленные налогоплательщику, не могут учитываться как налоговые вычеты, в соответствии с [гл. 21](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEFWCC3M) НК РФ, однако **включаются в расходы, принимаемые к вычету при исчислении налога на прибыль организаций** (налога на доходы физических лиц), в частности при приобретении (ввозе) товаров (работ, услуг), в том числе основных средств и нематериальных активов:

- используемых для операций по производству и (или) реализации товаров (работ, услуг), не подлежащих налогообложению (освобожденных от налогообложения);

- используемых для операций по производству и (или) реализации товаров (работ, услуг), местом реализации которых не признается территория Российской Федерации;

- лицами, не являющимися налогоплательщиками налога на добавленную стоимость либо освобожденными от исполнения обязанностей налогоплательщика по исчислению и уплате налога;

- для производства и (или) реализации (передачи) товаров (работ, услуг), операции по реализации (передаче) которых не признаются реализацией товаров (работ, услуг) в соответствии с [п. 2 ст. 146](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEBWCC3M) НК РФ.

Налоговые вычеты производятся на основании **счетов-фактур,** выставленных продавцами при приобретении налогоплательщиком товаров (работ, услуг, имущественных прав), а также при наличии соответствующих документов, установленных [гл. 21](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEFWCC3M) НК РФ. Счета-фактуры выставляются продавцами (подрядчиками) в соответствии со [ст. 169](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607BE9WCC2M) НК РФ.

В случае если по итогам налогового периода сумма налоговых вычетов превышает общую сумму налога, исчисленную по операциям, признаваемым объектом налогообложения, полученная разница подлежит **возмещению (зачету, возврату)** налогоплательщику в порядке [ст. 176](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E969W7CBM) НК РФ.

Суммы налога к возмещению указываются в налоговой декларации. После проверки обоснованности суммы НДС, заявленной к возмещению в декларации, налоговый орган принимает решение о возмещении соответствующих сумм, если не были выявлены нарушения законодательства о налогах и сборах.

При наличии у налогоплательщика недоимки по НДС, иным федеральным налогам, задолженности по соответствующим пеням и (или) штрафам, подлежащим уплате или взысканию, налоговым органом производится самостоятельно зачет суммы налога, подлежащей возмещению, в счет погашения указанных недоимки и задолженности по пеням и (или) штрафам. При отсутствии у налогоплательщика недоимки и задолженности по соответствующим пеням и (или) штрафам сумма налога, подлежащая возмещению, возвращается налогоплательщику.

**Сроки уплаты НДС и подачи налоговых деклараций.** Уплата НДС по общему правилу по всем операциям, за исключением операций ввоза товаров на таможенную территорию Российской Федерации, производится по итогам каждого налогового периода исходя из фактической реализации (передачи) товаров (выполнения работ, оказания услуг) за истекший налоговый период равными долями не позднее 20-го числа каждого из трех месяцев, следующих за истекшим налоговым периодом. При ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации НДС уплачивается в соответствии с таможенным законодательством.

В случаях реализации работ (услуг) налогоплательщиками - иностранными лицами, не состоящими на учете в налоговых органах в качестве налогоплательщиков, уплата налога производится налоговыми агентами одновременно с выплатой (перечислением) денежных средств таким налогоплательщикам.

Налогоплательщики (налоговые агенты) обязаны представить в налоговые органы по месту своего учета соответствующую налоговую декларацию в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

§ 2. Акцизы

Акцизы, так же как и НДС, относятся к косвенным налогам, так как тоже включаются в цену товара, однако они взимаются при совершении операций с определенной группой товаров, которые в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ признаются подакцизными. Так, по общему правилу, в соответствии со [ст. 198](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE647EEBWCCCM) НК РФ, налогоплательщик, осуществляющий операции, облагаемые акцизами, обязан предъявить к оплате покупателю этих товаров (собственнику давальческого сырья (материалов)) соответствующую сумму акциза.

**Плательщиками акциза,** так же как и НДС, являются две группы субъектов:

1) организации, индивидуальные предприниматели;

2) лица, признаваемые налогоплательщиками в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации.

Обратим внимание на следующую особенность плательщиков акцизов: лица, совершающие операции с прямогонным бензином и с денатурированным этиловым спиртом, должны получать соответственно свидетельства о регистрации лица, совершающего операции с прямогонным бензином, и свидетельства о регистрации организации, совершающей операции с денатурированным этиловым спиртом, в порядке, установленном [ст. ст. 179.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE668W7C6M) и [179.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E662W7CBM) НК РФ.

**Подакцизными товарами** (предметом налогообложения), в соответствии со [ст. 181](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6079E9WCCAM) НК РФ, признаются следующие группы товаров:

1) спиртосодержащие жидкости:

а) спирт этиловый (за исключением коньячного);

б) спиртосодержащая продукция (растворы, эмульсии, суспензии и другие виды продукции в жидком виде) с объемной долей этилового спирта более 9%;

в) алкогольная продукция;

г) пиво;

2) табачная продукция;

3) автомобили легковые и мотоциклы с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт (150 л.с.);

4) бензин (автомобильный и прямогонный);

5) дизельное топливо;

6) моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей.

**Объектом налогообложения** признаются следующие операции, осуществляемые с подакцизными товарами на территории Российской Федерации ([ст. 182](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE647FE8WCCDM) НК РФ):

1) реализация лицами произведенных ими подакцизных товаров;

2) 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;

3) передача подакцизных товаров:

а) на переработку на давальческой основе;

б) лицами - производителями этих товаров из давальческого сырья собственнику указанного сырья (материалов);

в) в структуре организации произведенных подакцизных товаров для дальнейшего производства неподакцизных товаров;

г) лицами - производителями этих товаров для собственных нужд;

д) другие операции по передаче произведенных товаров их производителями (например, в уставный (складочный) капитал в качестве взноса по договору простого товарищества и др.);

е) ввоз подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации;

4) получение:

а) (оприходование) денатурированного этилового спирта организацией, имеющей свидетельство на производство неспиртосодержащей продукции;

б) прямогонного бензина организацией, имеющей свидетельство на переработку прямогонного бензина.

**Операции, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения):**

1) передача подакцизных товаров одним структурным подразделением организации другому такому же структурному подразделению этой организации;

2) реализация подакцизных товаров, помещенных под таможенный режим экспорта, за пределы территории Российской Федерации с учетом потерь в пределах норм естественной убыли или ввоз подакцизных товаров в портовую особую экономическую зону с остальной части территории Российской Федерации;

3) первичная реализация (передача) конфискованных и (или) бесхозяйных подакцизных товаров, подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства на промышленную переработку под контролем таможенных и (или) налоговых органов либо уничтожение;

4) ввоз на таможенную территорию Российской Федерации подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства и которые подлежат обращению в государственную и (или) муниципальную собственность либо которые размещены в портовой особой экономической зоне.

**Налоговые ставки.** В зависимости от подакцизного товара установлены следующие разновидности налоговых ставок ([ст. 193](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6078E6WCC3M) НК РФ):

1) твердые (специфические), т.е. в абсолютной сумме на единицу измерения (например, спирт этиловый - 30 руб. 50 коп. за 1 л; сигары - 25 руб. 00 коп. за 1 шт.). Следует отметить, что большинству подакцизных товаров [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ установлены именно твердые налоговые ставки;

2) комбинированные, т.е. твердые и адвалорные (в процентах) (например, сигареты с фильтром - 205 руб. 00 коп. за 1 тыс. шт. + 6,5% расчетной стоимости, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены, но не менее 250 руб. 00 коп. за 1 тыс. шт.).

**Налоговая база** определяется отдельно по каждому виду подакцизного товара и в зависимости от вида налогооблагаемой операции.

По операциям по реализации и передаче произведенных налогоплательщиком подакцизных товаров налоговая база определяется в зависимости от установленных в отношении этих товаров налоговых ставок:

1) как объем реализованных (переданных) подакцизных товаров в натуральном выражении - по подакцизным товарам, в отношении которых установлены твердые (специфические) налоговые ставки:

2) как объем реализованных (переданных) подакцизных товаров в натуральном выражении для исчисления акциза при применении твердой (специфической) налоговой ставки и как расчетная стоимость реализованных (переданных) подакцизных товаров, исчисляемая исходя из максимальных розничных цен, для исчисления акциза при применении адвалорной (в процентах) налоговой ставки - по подакцизным товарам, в отношении которых установлены комбинированные налоговые ставки.

[Статья 191](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6078E7WCCEM) НК РФ устанавливает порядок определения налоговой базы при ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

**Налоговый период** - один календарный месяц.

**Порядок исчисления и уплаты акцизов.** Сумма акциза по подакцизным товарам (в том числе при ввозе на территорию Российской Федерации) исчисляется по итогам каждого налогового периода в зависимости от вида налоговой ставки, установленной для данного вида подакцизного товара в [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ:

- по товарам, в отношении которых установлены твердые налоговые ставки, - как произведение соответствующей налоговой ставки и налоговой базы;

- по товарам, в отношении которых установлены комбинированные налоговые ставки, - как сумма, полученная в результате сложения сумм акциза, исчисленных как произведение твердой налоговой ставки и объема реализованных (переданных, ввозимых) подакцизных товаров в натуральном выражении и как соответствующая адвалорной налоговой ставке процентная доля максимальной розничной цены таких товаров.

Исчисленную указанным образом сумму акциза налогоплательщик имеет право уменьшить на **налоговые вычеты.** Вычетам подлежат суммы акциза, **предъявленные** продавцами и **уплаченные** налогоплательщиком при приобретении подакцизных товаров либо уплаченные налогоплательщиком при ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации, выпущенных в свободное обращение, в дальнейшем использованных в качестве сырья для производства подакцизных товаров.

Правила применения налоговых вычетов в зависимости от видов подакцизных товаров и операций, совершаемых с ними, установлены в [ст. 200](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6076E8WCCEM) НК РФ.

Налоговые вычеты производятся на основании **счетов-фактур** и других документов, установленных в [ст. 201](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6076E7WCCCM) НК РФ и подтверждающих произведенные расчеты.

Уменьшенная на налоговые вычеты исчисленная налогоплательщиком сумма акциза подлежит уплате в бюджет.

При этом, если сумма налоговых вычетов превышает исчисленную сумму акциза, эта разница подлежит **возмещению в форме зачета или возврата** сумм налога после проверки налоговым органом обоснованности налоговых вычетов.

**Зачет** производится в счет текущих и (или) предстоящих в следующем налоговом периоде платежей по акцизу, а также по вычету из суммы акциза в следующем налоговом периоде в первоочередном по сравнению с другими налоговыми вычетами порядке.

Также указанные суммы направляются **в отчетном налоговом периоде и в течение трех налоговых периодов, следующих за ним,** на исполнение обязанностей по уплате других налогов или сборов, включая налоги, уплачиваемые в связи с перемещением подакцизных товаров через таможенную границу Российской Федерации, на уплату пени, погашение недоимки, сумм налоговых санкций, присужденных налогоплательщику, подлежащих зачислению в тот же бюджет.

Налоговые органы производят зачет самостоятельно, а по налогам, уплачиваемым в связи с перемещением подакцизных товаров через таможенную границу Российской Федерации, по согласованию с таможенными органами.

По истечении трех налоговых периодов, следующих за отчетным налоговым периодом, сумма, которая не была зачтена, подлежит **возврату** налогоплательщику по его заявлению.

Уплата акциза при реализации (передаче) налогоплательщиками произведенных ими подакцизных товаров по общему правилу производится исходя из фактической реализации (передачи) указанных товаров за истекший налоговый период равными долями не позднее 25-го числа месяца, следующего за отчетным месяцем, и не позднее 15-го числа второго месяца, следующего за отчетным месяцем, по месту производства таких товаров.

Налогоплательщики обязаны представлять в налоговые органы по месту своего нахождения, а также по месту нахождения каждого своего обособленного подразделения **налоговую декларацию** за налоговый период в части осуществляемых ими операций, признаваемых объектом налогообложения в соответствии с [гл. 22](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6079EFWCCDM) НК РФ, в срок не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Сроки и порядок уплаты акциза при ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации установлены [ст. 205](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617FE9WCCAM) НК РФ.

§ 3. Налог на доходы физических лиц

Указанный налог устанавливается и вводится в действие [гл. 23](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617FE9WCC2M) НК РФ.

**Налогоплательщиками** налога на доходы физических лиц признаются физические лица:

1) налоговые резиденты Российской Федерации - физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев. Период нахождения физического лица в Российской Федерации не прерывается на периоды его выезда за пределы Российской Федерации для краткосрочного (менее шести месяцев) лечения или обучения;

2) лица, не являющиеся налоговыми резидентами (налоговые нерезиденты), но получающие доходы от источников в Российской Федерации.

**Объектом налогообложения** по налогу на доходы физических лиц является доход.

Объект налогообложения можно классифицировать по двум основаниям.

По виду дохода:

1) доход в денежной форме;

2) доход в натуральной форме:

а) в виде полученных товаров (работ, услуг, иного имущества) на безвозмездной основе или с частичной оплатой. Доход определяется как стоимость этих товаров (работ, услуг), иного имущества;

б) оплата (полностью или частично) товаров (работ, услуг, имущественных прав) в интересах налогоплательщика организациями или индивидуальными предпринимателями;

в) оплата труда в натуральной форме;

3) доход в виде материальной выгоды:

а) экономия на процентах за пользование налогоплательщиком заемными (кредитными) средствами, полученными от организаций или индивидуальных предпринимателей (за исключением материальной выгоды, полученной в связи с операциями с банковскими картами в течение беспроцентного периода, и материальной выгоды, полученной от экономии на процентах за пользование заемными (кредитными) средствами на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них);

б) материальная выгода, полученная от приобретения товаров (работ, услуг) в соответствии с гражданско-правовыми договорами, если продавцами (подрядчиками и т.п.) выступили лица, являющиеся взаимозависимыми по отношению к налогоплательщику;

в) материальная выгода, полученная от приобретения ценных бумаг.

По происхождению дохода:

1) доходы от источников в Российской Федерации (дивиденды, полученные от российской организации; доходы от реализации недвижимого имущества, находящегося в Российской Федерации; заработная плата, полученная за выполнение трудовых обязанностей в Российской Федерации; пенсии, пособия, стипендии, полученные в соответствии с российским законодательством, и др.);

2) доходы от источников за пределами Российской Федерации (дивиденды, полученные от иностранной организации; доходы от реализации недвижимого имущества, находящегося за пределами Российской Федерации; заработная плата, полученная за выполнение трудовых обязанностей за пределами Российской Федерации; пенсии, пособия, стипендии, полученные в соответствии с законодательством иностранных государств, и др.).

Объект налогообложения дифференцируется в зависимости от категорий налогоплательщиков:

- для налоговых резидентов - доход от источников в Российской Федерации и (или) от источников за пределами Российской Федерации;

- для налоговых нерезидентов - от источников в Российской Федерации.

При этом в [ст. 217](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617DECWCC3M) НК РФ закрепляется **перечень доходов, не подлежащих налогообложению налогом на доходы физических лиц:**

1) государственные пособия (за исключением пособий по временной нетрудоспособности);

2) государственные пенсии;

3) компенсационные выплаты, производимые по некоторым основаниям (в связи с возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья; увольнением работников; гибелью военнослужащих или государственных служащих при исполнении ими своих служебных обязанностей и др.);

4) вознаграждения донорам за сданную кровь, материнское молоко;

5) алименты;

6) стипендии;

7) доходы, полученные в виде подарков от организаций и индивидуальных предпринимателей, призов, материальной помощи от работодателей, в сумме, не превышающей 4 тыс. руб. за налоговый период, и др.

**Налоговые ставки** ([ст. 224](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617BEBWCCAM) НК РФ):

1) общая налоговая ставка составляет 13%;

2) по повышенной ставке в 35% облагаются, например, выигрыши и призы в части превышения 4 тыс. руб. и др.;

3) доходы физических лиц, не являющихся резидентами, подлежат налогообложению по ставке 30%, за исключением доходов, получаемых в виде дивидендов от долевого участия в деятельности российских организаций, в отношении которых налоговая ставка устанавливается в размере 15%;

4) пониженной налоговой ставкой в размере 9% подлежат обложению доходы налоговых резидентов Российской Федерации от долевого участия в деятельности организаций, полученные в виде дивидендов.

**Налоговая база** определяется отдельно по каждому виду доходов, в отношении которых установлены различные налоговые ставки.

Для доходов, в отношении которых предусмотрена налоговая ставка **13%,** налоговая база определяется как денежное выражение таких доходов, подлежащих налогообложению, уменьшенных на сумму налоговых вычетов, предусмотренных [ст. ст. 218](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617CEFWCCAM) - [221](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617CE8WCCEM) НК РФ. Для доходов, в отношении которых предусмотрены иные налоговые ставки, налоговые вычеты не применяются.

**Налоговые вычеты.** Налоговые вычеты являются налоговыми льготами. Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ установил четыре вида налоговых вычетов:

1) стандартные;

2) социальные;

3) имущественные;

4) профессиональные.

**Стандартные налоговые вычеты.** При определении размера налоговой базы налогоплательщик имеет право на получение следующих стандартных налоговых вычетов: 400, 500, 1 тыс., 3 тыс. руб. за каждый месяц налогового периода.

Стандартные налоговые вычеты в суммах **3 тыс. руб.** и **500 руб.** являются льготными и предоставляются только некоторым категориям налогоплательщиков (например, лицам из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР, Российской Федерации или при исполнении иных обязанностей военной службы; Героям Советского Союза и Героям Российской Федерации, а также лицам, награжденным орденом Славы трех степеней; родителям и супругам военнослужащих, погибших при защите СССР, Российской Федерации или при исполнении иных обязанностей военной службы, и др.).

Стандартный налоговый вычет в размере **400** руб. предоставляется всем налогоплательщикам, которые не имеют права на стандартные вычеты в большем размере, до тех пор, пока их доход, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, не превысит 40 тыс. руб. Начиная с месяца, в котором доход превысил 40 тыс. руб., налоговый вычет не применяется.

Право на налоговый вычет в размере **1** тыс. руб. имеют налогоплательщики на каждого ребенка, который находится на их обеспечении (родители, опекуны или попечители, приемные родители). Данный вычет применяется до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, не превысил 280 тыс. руб. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 280 тыс. руб., указанный налоговый вычет не предоставляется.

**Социальные налоговые вычеты.** При определении размера налоговой базы налогоплательщик, согласно [ст. 219](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EB67W7C6M) НК РФ, имеет право на получение следующих социальных налоговых вычетов:

1) в сумме доходов, перечисляемых налогоплательщиком на благотворительные цели, в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде;

2) в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за свое обучение, - в размере фактически произведенных расходов, а также за обучение своих детей, подопечных детей по очной форме обучения - в размере фактически произведенных расходов, но не более 50 тыс. руб. на каждого ребенка в общей сумме на обоих родителей (опекуна или попечителя);

3) в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за лечение (в том числе за медикаменты) - собственное, супруга, родителей и детей, - в размере фактически произведенных расходов;

4) в сумме уплаченных налогоплательщиком в налоговом периоде пенсионных взносов по договорам негосударственного пенсионного обеспечения и (или) страховых взносов по договорам добровольного пенсионного страхования, заключенным в свою пользу, в пользу супруга, родителей (в том числе усыновителей), детей-инвалидов (в том числе усыновленных, находящихся под опекой (попечительством)), - в размере фактически произведенных расходов;

5) в сумме уплаченных налогоплательщиком в налоговом периоде дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E8263EF5DCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 30 апреля 2008 г. N 56-ФЗ "О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений" <1> - в размере фактически произведенных расходов.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2008. N 18. Ст. 1943.

При этом [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEA64W7CAM) РФ устанавливает лимит общей суммы социальных налоговых вычетов на свое обучение, а также на лечение и пенсионное обеспечение (страхование) - в размере фактически произведенных расходов, но в совокупности не более 120 тыс. руб. в налоговом периоде.

**Имущественные налоговые вычеты.** При определении размера налоговой базы налогоплательщики, в соответствии со [ст. 220](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EB68W7C7M) НК РФ, имеют право на получение следующих имущественных налоговых вычетов:

1) в суммах, полученных налогоплательщиком в налоговом периоде от продажи имущества. Размер вычета различается в зависимости от продолжительности нахождения имущества в собственности. Если налогоплательщик был собственником имущества более трех лет, то налоговый вычет предоставляется в сумме, полученной налогоплательщиком при продаже указанного имущества. Если налогоплательщик реализовал имущество, которое было в собственности менее трех лет, то при продаже жилых домов, квартир, комнат, дач, садовых домиков или земельных участков он имеет право на вычет в размере суммы, полученной от продажи, но не более 1 млн. руб., а при продаже иного имущества - не более 250 тыс. руб.;

2) в размере выкупной стоимости земельного участка и (или) расположенного на нем иного объекта недвижимого имущества, полученной налогоплательщиком в денежной или натуральной форме, в случае изъятия указанного имущества для государственных или муниципальных нужд;

3) в сумме фактически произведенных налогоплательщиком расходов, но не более 2 млн. руб.:

а) на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, земельных участков, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, и земельных участков, на которых расположены приобретаемые жилые дома, или доли (долей) в них;

б) на погашение процентов по целевым займам (кредитам), полученным от российских организаций или индивидуальных предпринимателей и фактически израсходованным на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, земельных участков, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, и земельных участков, на которых расположены приобретаемые жилые дома, или доли (долей) в них;

в) на погашение процентов по кредитам, полученным от банков, находящихся на территории Российской Федерации, в целях рефинансирования (перекредитования) кредитов на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, земельных участков, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, и земельных участков, на которых расположены приобретаемые жилые дома, или доли (долей) в них.

Этот вычет предоставляется налогоплательщику единожды.

**Профессиональные налоговые вычеты.** При исчислении налоговой базы право на получение профессиональных налоговых вычетов, в соответствии со [ст. 221](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EB69W7CEM) НК РФ, имеют следующие категории налогоплательщиков:

1) индивидуальные предприниматели, нотариусы, занимающиеся частной практикой, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, и иные лица, занимающиеся частной практикой, - в сумме фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с извлечением доходов;

2) налогоплательщики, получающие доходы гражданско-правового характера, - в сумме фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с выполнением этих работ (оказанием услуг);

3) налогоплательщики, получающие авторские вознаграждения или вознаграждения за создание произведений науки, литературы и искусства, - в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов или по нормативам, установленным [ст. 221](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617CE8WCCEM) НК РФ (от 20 до 40% в зависимости от вида деятельности).

**Порядок расчета и уплаты налога.** Для налога на доходы физических лиц предусмотрено два способа расчета и уплаты налога:

1) у источника выплат. Этот способ в основном применяется при уплате налогов с заработной платы, где работодатели физического лица выступают налоговыми агентами;

2) декларационный. Этот способ применяется индивидуальными предпринимателями; нотариусами, занимающимися частной практикой; адвокатами, учредившими адвокатские кабинеты, и другими лицами, занимающимися частной практикой, а также другими категориями физических лиц по отдельным видам доходов, предусмотренных [ст. 228](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617BE6WCCAM) НК РФ (например, с сумм, полученных от продажи имущества, от сдачи в аренду и др.).

Указанные лица самостоятельно исчисляют суммы налога и обязаны представить в налоговый орган по месту своего учета налоговую декларацию не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Общая сумма налога, исчисленная в соответствии с налоговой декларацией, уплачивается по месту учета в срок не позднее 15 июля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Также указанные лица производят уплату авансовых платежей, размер которых рассчитывается налоговым органом.

Сроки уплаты авансовых платежей индивидуальными предпринимателями и иными лицами, занимающимися частной практикой: не позднее 15 июля, 15 октября текущего года; не позднее 15 января следующего года.

Для прочих лиц, уплачивающих налог декларационным способом, сумма налога уплачивается равными долями в два платежа: первый - не позднее 30 календарных дней с даты вручения налоговым органом налогового уведомления об уплате налога, второй - не позднее 30 календарных дней после первого срока уплаты.

**Налоговым периодом** признается календарный год.

§ 4. Налог на прибыль организаций

Указанный налог устанавливается и вводится в действие [гл. 25](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6177ECWCCFM) НК РФ.

**Налогоплательщиками** налога на прибыль организаций признаются:

1) российские организации;

2) иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства и (или) получающие доходы от источников в Российской Федерации.

**Объект налогообложения.** Объектом налогообложения по налогу на прибыль организаций признается прибыль, полученная налогоплательщиком, которой признаются:

- для российских организаций - полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов;

- для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, - полученные через эти постоянные представительства доходы, уменьшенные на величину произведенных этими постоянными представительствами расходов;

- для иных иностранных организаций - доходы, полученные от источников в Российской Федерации (дивиденды, выплачиваемые российскими организациями, процентный доход от долговых обязательств, доходы от использования в Российской Федерации прав на объекты интеллектуальной собственности, доходы от реализации недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации, и др.).

Таким образом, по общему правилу прибыль в целях обложения налогом на прибыль организаций - это доходы организаций, уменьшенные на расходы этой организации.

Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ разделяет **доходы и расходы** организаций на две группы:

1) учитываемые при расчете налога на прибыль;

2) не учитываемые при расчете налога на прибыль.

Доходы и расходы, учитываемые при расчете налога на прибыль, в свою очередь, также классифицируются на группы.

Классификация доходов, учитываемых при расчете налога на прибыль:

1) доходы от реализации, т.е. доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав;

2) внереализационные доходы (дивиденды; штрафы, пени за нарушение договорных обязательств; проценты, полученные по договорам займа, и др.).

**Классификация расходов, участвующих при расчете налога на прибыль:**

1) расходы, связанные с производством и реализацией:

а) материальные расходы (расходы на приобретение сырья, материалов, используемых в производстве, топлива, воды и энергии и т.п.);

б) расходы на оплату труда (заработная плата, премии, денежные компенсации за неиспользованный отпуск и т.п.);

в) суммы начисленной амортизации (амортизируемым имуществом признается имущество со сроком полезного использования более 12 месяцев и первоначальной стоимостью более 20 тыс. руб., за исключением имущества, не признаваемого амортизируемым в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. Амортизируемое имущество в зависимости от срока его полезного использования распределяется по различным амортизационным группам);

г) прочие расходы (на ремонт основных средств производства, освоение природных ресурсов, научные исследования, обязательное и добровольное страхование имущества; суммы налогов и сборов и др.);

2) внереализационные расходы. Это расходы в виде процентов по долговым обязательствам, расходы на организацию выпуска собственных ценных бумаг, судебные расходы и арбитражные сборы, расходы на услуги банков и др. ([ст. 265](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627DE7WCCFM) НК РФ).

**К доходам, не учитываемым при определении налоговой базы, относится имущество (имущественные права), полученное:**

- в форме залога или задатка;

- в виде взносов (вкладов) в уставный (складочный) капитал организации;

- по договорам кредита или займа;

- поступившее комиссионеру, агенту в связи с исполнением обязательств по договору комиссии, агентскому договору или другому аналогичному договору и др.

В целях налогообложения прибыли **не уменьшают налоговую базу следующие виды расходов** ([ст. 270](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE627CE9WCC3M) НК РФ):

- суммы начисленных налогоплательщиком дивидендов;

- пени, штрафы и иные санкции, перечисляемые в бюджет;

- взносы в уставный (складочный) капитал, вклады в простое товарищество;

- расходы по приобретению и (или) созданию амортизируемого имущества;

- средства (иное имущество), которые переданы по договорам кредита или займа;

- средства, перечисляемые профсоюзным организациям;

- расходы на выплату вознаграждений, предоставляемых руководству или работникам помимо вознаграждений, выплачиваемых на основании трудовых договоров (контрактов), и др.

В целях расчета налога на прибыль налогоплательщиками применяются **два метода признания доходов и расходов:**

1) метод начисления. Применяется по общему правилу всеми организациями. Доходы при методе начисления признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они имели место, независимо от фактического поступления денежных средств, иного имущества (работ, услуг) и (или) имущественных прав. Расходы признаются таковыми в том отчетном (налоговом) периоде, к которому они относятся, независимо от времени фактической выплаты денежных средств и (или) иной формы их оплаты;

2) кассовый метод. Право на применение этого метода имеют организации (за исключением банков), если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций без учета НДС не превысила 1 млн. руб. за каждый квартал. Датой получения дохода при кассовом методе признается день поступления средств на счета в банках или в кассу организации, поступления иного имущества (работ, услуг) и (или) имущественных прав, а также погашение задолженности перед налогоплательщиком иным способом. Расходами налогоплательщиков признаются затраты после их фактической оплаты.

**Налоговая база.** Налоговой базой признается денежное выражение прибыли. При определении налоговой базы прибыль, подлежащая налогообложению, определяется нарастающим итогом с начала налогового периода.

**Налоговые ставки** различаются в зависимости от вида налогообложения ([ст. 284](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279EAWCCAM) НК РФ):

1) общая ставка для российских организаций, а также по доходам иностранных организаций, не связанным с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, - 20% (применяется в том случае, если доходы не подлежат налогообложению по иным ставкам);

2) по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций иностранными организациями, а также по доходам, полученным в виде дивидендов российскими организациями от иностранных организаций, налоговая ставка составляет 15%;

3) доходы иностранных организаций, не связанные с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, от использования, содержания или сдачи в аренду (фрахта) судов, самолетов или других подвижных транспортных средств или контейнеров в связи с осуществлением международных перевозок облагаются по ставке 10%;

4) по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями, ставка составляет 9%;

5) льготная ставка 0% применяется при налогообложении доходов, полученных российскими организациями в виде дивидендов, при условии, что на день принятия решения о выплате дивидендов получающая дивиденды организация в течение не менее 365 календарных дней непрерывно владеет на праве собственности не менее чем 50 процентным вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале (фонде) выплачивающей дивиденды организации или депозитарными расписками, дающими право на получение дивидендов, в сумме, соответствующей не менее 50% общей суммы выплачиваемых организацией дивидендов, и при условии, что стоимость приобретения и (или) получения, в соответствии с законодательством Российской Федерации, в собственность вклада (доли) в уставном (складочном) капитале (фонде) выплачивающей дивиденды организации или депозитарных расписок, дающих право на получение дивидендов, превышает 500 млн. руб.; по доходам в виде процентов по государственным и муниципальным облигациям, эмитированным до 20 января 1997 г. включительно и др. Кроме того, по данной ставке облагается прибыль, полученная Банком России от осуществления деятельности, связанной с выполнением им функций, предусмотренных [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6243AFAD7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECFM) о Банке России.

**Распределение сумм налога на прибыль в бюджеты различных уровней.** Налоговая ставка, установленная в размере 20%, распределяется в следующем порядке:

- сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 2%, зачисляется в федеральный бюджет;

- сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 18%, зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации. При этом субъекты Российской Федерации могут снизить сумму налога, зачисляемого в бюджет субъекта, но не ниже 13,5%.

Сумма налога, исчисленная по иным налоговым ставкам, подлежит зачислению в федеральный бюджет.

**Налоговый и отчетные периоды** ([ст. 285](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279E8WCCBM) НК РФ). Налоговым периодом по налогу признается календарный год. Отчетными периодами по налогу признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. Отчетными периодами для налогоплательщиков, исчисляющих ежемесячные авансовые платежи исходя из фактически полученной прибыли, признаются месяц, два месяца, три месяца и т.д. до окончания календарного года.

**Порядок исчисления налога и уплаты налога** ([ст. 286](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279E8WCCFM) НК РФ). Налог определяется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Сумма налога по итогам налогового периода определяется:

1) по общему правилу налогоплательщиком самостоятельно. По итогам каждого отчетного (налогового) периода налогоплательщики исчисляют сумму авансового платежа (налога) исходя из ставки налога и прибыли, подлежащей налогообложению, рассчитанной нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания отчетного (налогового) периода;

2) налоговым агентом, если налогоплательщиком является иностранная организация, получающая доходы от источников в Российской Федерации, не связанные с постоянным представительством в Российской Федерации. Налоговым агентом в этом случае выступает российская организация или иностранная организация, осуществляющая деятельность в Российской Федерации через постоянное представительство, выплачивающее доход налогоплательщику.

**Сроки уплаты налога** ([ст. 287](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6279E6WCC8M) НК РФ):

- налог, подлежащий уплате по истечении налогового периода, уплачивается не позднее 28 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом;

- авансовые платежи по итогам отчетного периода уплачиваются не позднее 28 календарных дней со дня окончания соответствующего отчетного периода;

- ежемесячные авансовые платежи, подлежащие уплате в течение отчетного периода, уплачиваются в срок не позднее 28-го числа каждого месяца этого отчетного периода;

- налоговые агенты, выплачивающие доход иностранной организации, обязаны перечислить соответствующую сумму налога в течение трех дней после дня выплаты (перечисления) денежных средств иностранной организации или иного получения доходов иностранной организацией;

по доходам, выплачиваемым налогоплательщикам в виде дивидендов, а также процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, налог, удержанный при выплате дохода, перечисляется в бюджет налоговым агентом, осуществившим выплату, в течение 10 дней со дня выплаты дохода.

**Налоговая декларация.** Налогоплательщики обязаны по истечении каждого отчетного (налогового) периода представлять в налоговые органы по месту своего нахождения и месту нахождения каждого обособленного подразделения соответствующие налоговые декларации. Налоговые агенты обязаны по истечении каждого отчетного (налогового) периода, в котором они производили выплаты налогоплательщику, представлять в налоговые органы по месту своего нахождения налоговые расчеты.

Налогоплательщики (налоговые агенты) представляют налоговые декларации (налоговые расчеты) по итогам отчетного периода не позднее 28 календарных дней со дня окончания соответствующего отчетного периода; по итогам налогового периода - не позднее 28 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

В [ст. ст. 306](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6276ECWCCAM) - [310](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE637FEEWCCBM) НК РФ устанавливается особый порядок налогообложения иностранных организаций, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации.

**Налоговый учет.** В целях исчисления налога на прибыль налогоплательщики обязаны вести налоговый учет. Налоговый учет - система обобщения информации для определения налоговой базы по налогу на основе данных первичных документов, сгруппированных в соответствии с порядком, предусмотренным [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ.

Налоговый учет осуществляется в целях формирования полной и достоверной информации о порядке учета для целей налогообложения хозяйственных операций, осуществленных налогоплательщиком в течение отчетного (налогового) периода, а также обеспечения информацией внутренних и внешних пользователей для контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью исчисления и уплаты в бюджет налога.

§ 5. Налог на добычу полезных ископаемых

Указанный налог устанавливается и вводится в действие [гл. 26](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE637CEBWCCBM) НК РФ.

**Налогоплательщиками** налога на добычу полезных ископаемых признаются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом они подлежат постановке на налоговый учет в качестве таковых в течение 30 календарных дней с момента государственной регистрации лицензии (разрешения) на пользование участком недр по месту нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование.

Местом нахождения участка недр признается территория субъекта (субъектов) Российской Федерации, на которой (которых) расположен участок недр.

**Объектом налогообложения** признаются полезные ископаемые:

1) добытые из недр на территории Российской Федерации на участке недр, предоставленном налогоплательщику;

2) извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах;

3) добытые из недр за пределами территории Российской Федерации, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации.

Налоговый кодекс РФ определяет **виды полезных ископаемых, подлежащих налогообложению:** антрацит, уголь, торф, нефть, газовый конденсат, природный газ, руды черных и цветных металлов, природные алмазы и другие драгоценные камни (природные алмазы, изумруд, рубин, сапфир, александрит, янтарь), сырье радиоактивных металлов (в частности, уран и торий) и др. ([ст. 337](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE637CE9WCC9M) НК РФ).

Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE637CEAWCC8M) РФ также определяет **полезные ископаемые, которые не признаются объектом налогообложения** (например, общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые им непосредственно для личного потребления; добытые (собранные) минералогические, палеонтологические геологические коллекционные материалы и др.).

**Налоговая база** определяется налогоплательщиком самостоятельно в отношении каждого добытого полезного ископаемого как:

- количество добытого полезного ископаемого - при добыче нефти, попутного и природного газа;

- стоимость добытого полезного ископаемого - по всем иным видам полезных ископаемых.

**Налоговые ставки** по налогу на добычу полезных ископаемых устанавливаются в зависимости от вида добытого полезного ископаемого, при этом законодатель использует как адвалорные, так и твердые ставки. Например, при добыче калийных солей - 3,8%; при добыче торфа - 4%. А при добыче газа горючего природного - 147 руб. за 1 тыс. куб. м газа.

**Порядок исчисления и уплаты налога.** Сумма налога исчисляется по итогам каждого налогового периода по каждому добытому полезному ископаемому. Налог подлежит уплате по месту нахождения каждого участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование. Сумма налога, исчисленная по полезным ископаемым, добытым за пределами территории Российской Федерации, подлежит уплате по месту нахождения организации или месту жительства индивидуального предпринимателя.

Сумма налога, подлежащая уплате по итогу налогового периода, уплачивается не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

**Налоговым периодом** признается календарный месяц.

**Налоговая декларация.** Обязанность представления налоговой декларации у налогоплательщиков возникает начиная с того налогового периода, в котором начата фактическая добыча полезных ископаемых.

Налоговая декларация представляется налогоплательщиком в налоговые органы по месту нахождения (месту жительства) налогоплательщика не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

§ 6. Водный налог

Указанный налог устанавливается и вводится в действие в соответствии с [гл. 25.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FEDW6C0M) НК РФ.

**Плательщиками** водного налога признаются организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование в соответствии с законодательством Российской Федерации ([ст. 333.8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FE966W7CFM) НК РФ).

Определения специального и особого водопользования были даны в Водном [кодексе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA273EFDD7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ 1995 г. <1>, действовавшем до 31 декабря 2006 г. Так, в соответствии с [ч. 3 ст. 86](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA273EFDD7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE657EWECBM) "использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и устройств (специальное водопользование) осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование, за исключением случаев использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4471 (документ утратил силу).

Виды специального водопользования определяются в перечне, утверждаемом федеральным органом исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда" - это комплексы сооружений портов, причалы, организованные пляжи и др. [Статья 87](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA273EFDD7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE657EWEC8M) Водного кодекса РФ 1995 г. предусматривала, что "для обеспечения нужд обороны, федеральных энергетических систем, федерального транспорта, а также для иных государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства Российской Федерации".

В соответствии со [ст. 46](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA273EFDD7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE627BWECDM) Водного кодекса РФ 1995 г. права пользования водными объектами приобретались на основании лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом. Лицензирование водопользования регламентировалось [Правилами](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE243BFCDEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC6M) предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии, утв. Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1997 г. N 383 <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1997. N 14. Ст. 1636. Документ утратил силу с 1 января 2007 г. в связи с изданием [Постановления](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7253EFBD9C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC9M) Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 844 "О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование" // СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. II). Ст. 295.

Таким образом, в соответствии с действующим налоговым законодательством плательщиками водного налога являются лица, которые приобрели права специального и (или) особого водопользования в соответствии с Водным [кодексом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA273EFDD7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ 1995 г.

Водный кодекс РФ 2006 г. <1>, который вступил в силу с 1 января 2007 г., установил новые правила приобретения права пользования водными объектами - в соответствии с [гл. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62732FEDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE617EWECBM) Водного кодекса РФ такие права возникают на основании **договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование.** При этом пользование водным объектом на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование осуществляется бесплатно, а по договору водопользования взимается плата ([ст. 20](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62732FEDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE6177WEC7M) Водного кодекса РФ).

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2006. N 23. Ст. 2381.

Водный налог с физических и юридических лиц, осуществляющих водопользование на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование, заключенных и принятых после введения в действие Водного [кодекса](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62732FEDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ 2006 г., не взимается ([п. 2 ст. 333.8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E967W7C7M) НК РФ).

**Объектами налогообложения** ([ст. 333.9](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FEDW6C3M) НК РФ) признаются следующие виды пользования водными объектами:

1) забор воды из водных объектов;

2) использование акватории водных объектов, за исключением сплава древесины в плотах и кошелях;

3) использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики;

4) использование водных объектов для целей сплава древесины в плотах и кошелях.

**Не признаются объектами налогообложения:**

1) забор воды для обеспечения пожарной безопасности, для рыбоводства и воспроизводства водных биологических ресурсов, для орошения земель сельскохозяйственного назначения;

2) использование акватории водных объектов для плавания на судах, а также для разовых посадок (взлетов) воздушных судов;

3) особое пользование водными объектами для обеспечения нужд обороны страны и безопасности государства и др.

**Налоговая база** ([ст. 333.10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FEBW6C5M) НК РФ) определяется налогоплательщиком отдельно в отношении каждого водного объекта. В случае если в отношении отдельных водных объектов установлены различные налоговые ставки, налоговая база определяется налогоплательщиком применительно к каждой налоговой ставке.

По водному налогу применяются различные **единицы измерения налоговой базы:**

- при заборе воды - как объем воды, забранной из водного объекта за налоговый период на основании показаний водоизмерительных приборов;

- при использовании акватории водных объектов, за исключением сплава древесины в плотах и кошелях, - как площадь предоставленного водного пространства, определяемая по данным лицензии на водопользование;

- при использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики - как количество произведенной за налоговый период электроэнергии;

- при использовании водных объектов для целей сплава древесины в плотах и кошелях - как произведение объема древесины, сплавляемой в плотах и кошелях за налоговый период, выраженного в тысячах кубических метров, и расстояния сплава, выраженного в километрах, деленного на 100.

**Налоговые ставки** ([ст. 333.12](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FE8W6C7M) НК РФ) установлены для различных видов водопользования. Также ставки различаются в зависимости от экономического района (Центральный, Северный, Восточно-Сибирский и т.п.), бассейна рек, озер, морей (Волга, Днепр, Нева, Енисей, Лена и т.п.), вида водного объекта (поверхностный или подземный).

**Порядок исчисления налога и уплаты налога.** Налогоплательщик исчисляет сумму налога самостоятельно. Сумма налога исчисляется по итогам каждого налогового периода и уплачивается по местонахождению объекта налогообложения.

Налог подлежит уплате в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

**Налоговым периодом,** в соответствии со [ст. 333.11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FE8W6C5M) НК РФ, признается квартал.

**Налоговая декларация** ([ст. 333.15](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CEEW6C9M) НК РФ). Налоговая декларация представляется налогоплательщиком в налоговый орган по местонахождению объекта налогообложения в срок, установленный для уплаты налога.

Налогоплательщики - иностранные лица представляют также копию налоговой декларации в налоговый орган по местонахождению органа, выдавшего лицензию на водопользование, в срок, установленный для уплаты налога.

§ 7. Сборы за пользование объектами животного мира

и за пользование объектами водных биологических ресурсов

Указанный сбор устанавливается и вводится в действие в соответствии с [гл. 25.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEFW6C3M) НК РФ.

**Плательщиками сборов** за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов признаются организации и физические лица, получающие в установленном порядке разрешение на пользование объектами животного мира на территории Российской Федерации и разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов 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.

**Объекты обложения:**

1) объекты животного мира (овцебык, медведь бурый, косуля, барсук, глухарь, фазан и др.), указанные в [п. 1 ст. 333.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EECW6C4M) НК РФ;

2) объекты водных биологических ресурсов (минтай, палтус, краб синий, горбуша, сайра, касатка, серый тюлень, морской котик и др.), указанные в [п. п. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E968W7CBM), [5 ст. 333.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E969W7CBM) НК РФ.

**Не признаются объектами обложения** объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации 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.

**Ставки сборов:**

1) за каждый объект животного мира - от 20 руб. до 15 тыс. руб.;

2) за каждый объект водных биологических ресурсов, за исключением морских млекопитающих, - от 10 руб. до 35 тыс. руб. за 1 т;

3) за каждое морское млекопитающее - от 10 руб. до 30 тыс. руб. за 1 т.

**Порядок исчисления и уплаты сборов.** Сумма сбора за пользование объектами животного мира определяется в отношении каждого объекта животного мира и в отношении каждого объекта водных биологических ресурсов.

Плательщики, указанные в [п. 1 ст. 333.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FEE68W7CBM) НК РФ, сумму сбора за пользование объектами животного мира уплачивают при получении разрешения на добычу объектов животного мира.

Плательщики, указанные в [п. 2 ст. 333.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E968W7CDM) НК РФ, сумму сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов уплачивают в виде разового и регулярных взносов, а также в виде единовременного взноса в случаях, предусмотренных [гл. 25.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEFW6C3M) НК РФ.

Сумма разового взноса определяется как доля исчисленной суммы сбора, размер которой равен 10%. Уплата разового взноса производится при получении разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов.

Оставшаяся сумма сбора, определяемая как разность между исчисленной суммой сбора и суммой разового взноса, уплачивается равными долями в виде регулярных взносов в течение всего срока действия разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов ежемесячно не позднее 20-го числа.

Уплата сбора за пользование объектами животного мира производится плательщиками по месту нахождения органа, выдавшего лицензию (разрешение) на пользование объектами животного мира.

Уплата сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов производится:

- плательщиками - физическими лицами, за исключением индивидуальных предпринимателей, - по месту нахождения органа, выдавшего лицензию (разрешение) на пользование объектами водных биологических ресурсов;

- плательщиками - организациями и индивидуальными предпринимателями - по месту своего учета.

**Представление сведений органами, выдающими лицензии (разрешения).** Органы, выдающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами животного мира и разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, представляют в налоговые органы по месту выдачи лицензии сведения о выданных лицензиях (разрешениях), сумме сбора, подлежащей уплате по каждой лицензии (разрешению), а также сведения о сроках уплаты сбора.

§ 8. Государственная пошлина

Порядок взимания указанного сбора установлен [гл. 25.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DEBW6C9M) НК РФ.

В соответствии со [ст. 333.16](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DE8W6C1M) НК РФ "государственная пошлина - сбор, взимаемый с лиц, указанных в [статье 333.17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DE8W6C4M) настоящего Кодекса, при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, предусмотренных настоящей [главой](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DEBW6C9M), за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации".

**Плательщиками государственной пошлины** признаются организации и физические лица в случае, если они:

1) обращаются за совершением юридически значимых действий, предусмотренных [гл. 25.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DEBW6C9M) НК РФ;

2) 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 в соответствии с [гл. 25.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DEBW6C9M) НК РФ.

**Порядок и сроки уплаты государственной пошлины.** Плательщики уплачивают государственную пошлину в следующие сроки:

1) 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);

2) ответчики, указанные в [подп. 2 п. 2 ст. 333.17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DE9W6C0M) НК РФ, - в 10-дневный срок со дня вступления в законную силу решения суда;

3) при обращении за совершением нотариальных действий - до совершения нотариальных действий;

4) при обращении за выдачей документов (их копий, дубликатов) - до выдачи документов (их копий, дубликатов);

5) при обращении за проставлением апостиля - до проставления апостиля;

6) при обращении за совершением юридически значимых действий, за исключением юридически значимых действий, указанных в [подп. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DE9W6C3M) - [5.1 п. 1 ст. 333.18](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED68W7CEM), - до подачи заявлений и (или) иных документов на совершение таких действий либо до подачи соответствующих документов.

**Размеры государственной пошлины** различаются в зависимости от вида юридически значимых действий, за совершением которых обращается плательщик сбора (подача искового заявления в суд, совершение нотариальных действий, государственная регистрация заключения брака, выдача паспорта гражданина Российской Федерации, государственная регистрация юридического лица и др.).

**Размер государственной пошлины устанавливается в виде:**

- твердой денежной суммы (например, при подаче искового заявления о расторжении брака - 400 руб.);

- в процентном отношении (например, за право вывоза культурных ценностей, созданных более 50 лет назад, - 10% стоимости вывозимых культурных ценностей);

- смешанной (например, при подаче искового заявления имущественного характера, подлежащего оценке, при цене иска до 20 тыс. руб. - 4% цены иска, но не менее 400 руб.).

**Льготы по уплате государственной пошлины установлены в виде:**

1) освобождения от уплаты государственной пошлины (например, суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи освобождены от уплаты государственной пошлины при направлении (подаче) запросов в Конституционный Суд РФ; истцы - по искам о взыскании заработной платы и алиментов; общественные организации инвалидов, выступающие в качестве истцов и ответчиков, и др.);

2) предоставления отсрочки или рассрочки уплаты государственной пошлины.

Глава XV. РЕГИОНАЛЬНЫЕ НАЛОГИ

В соответствии со [ст. 14](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DWECDM) НК РФ **к региональным налогам относятся:**

1) налог на имущество организаций;

2) налог на игорный бизнес;

3) транспортный налог.

§ 1. Налог на имущество организаций

Указанный налог устанавливается:

1) [главой 30](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE7W6C7M) НК РФ;

2) законами субъектов Российской Федерации, в которых определяются налоговая ставка в пределах, установленных [гл. 30](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE7W6C7M) НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками.

Налог на имущество организаций вводится в действие законами субъектов Российской Федерации и с момента вступления их в силу обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

**Налогоплательщиками** указанного налога являются ([ст. 373](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EEW6C3M) НК РФ):

1) российские организации;

2) иностранные организации:

а) осуществляющие деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства;

б) имеющие в собственности недвижимое имущество на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

**Объект налогообложения** по указанному налогу различается для разных видов организаций:

1) для российских организаций - движимое и недвижимое имущество (в том числе имущество, переданное во временное владение, в пользование, распоряжение, доверительное управление, внесенное в совместную деятельность или полученное по концессионному соглашению), учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств в порядке, установленном для ведения бухгалтерского учета;

2) для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, - движимое и недвижимое имущество, относящееся к объектам основных средств, имущество, полученное по концессионному соглашению;

3) для иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, - находящееся на территории Российской Федерации и принадлежащее указанным иностранным организациям на праве собственности недвижимое имущество и полученное по концессионному соглашению недвижимое имущество.

**Не признаются объектами налогообложения:**

1) земельные участки и иные объекты природопользования (водные объекты и другие природные ресурсы);

2) имущество, принадлежащее на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, в которых законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба, используемое этими органами для нужд обороны, гражданской обороны, обеспечения безопасности и охраны правопорядка в Российской Федерации.

**Налоговая база** определяется налогоплательщиками самостоятельно как среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения.

В отношении объектов недвижимого имущества иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, налоговой базой признается инвентаризационная стоимость указанных объектов по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом, по данным органов технической инвентаризации.

Уполномоченные органы и специализированные организации, осуществляющие учет и техническую инвентаризацию объектов недвижимого имущества, обязаны сообщать в налоговый орган по местонахождению указанных объектов сведения об инвентаризационной стоимости каждого такого объекта, находящегося на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, в течение 10 дней со дня оценки (переоценки) указанных объектов.

**Налоговая база определяется отдельно:**

1) в отношении имущества, подлежащего налогообложению по местонахождению организации (месту постановки на учет в налоговых органах постоянного представительства иностранной организации);

2) в отношении имущества каждого обособленного подразделения организации, имеющего отдельный баланс;

3) в отношении каждого объекта недвижимого имущества, находящегося вне местонахождения организации, обособленного подразделения организации, имеющего отдельный баланс, или постоянного представительства иностранной организации.

Кроме того, налоговая база рассчитывается отдельно в отношении имущества, облагаемого по разным налоговым ставкам.

В соответствии со [ст. 379](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18EDW6C3M) НК РФ **налоговым периодом** по данному налогу признается календарный год, при этом законодатель в составе налогового периода выделяет **отчетные периоды** (первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года).

**Налоговые ставки** устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и не могут превышать 2,2%. Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков и (или) имущества, признаваемого объектом налогообложения.

**Налоговые льготы.** В [гл. 30](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE7W6C7M) НК РФ установлены налоговые льготы в виде освобождений от уплаты налога. Их можно классифицировать на две группы:

1) для отдельных видов организаций (для организаций и учреждений уголовно-исполнительной системы - в отношении имущества, используемого для осуществления возложенных на них функций; для религиозных организаций - в отношении имущества, используемого ими для осуществления религиозной деятельности, и др.);

2) для всех налогоплательщиков по отдельным видам имущества (по объектам, признаваемым памятниками истории и культуры федерального значения; ядерным установкам, используемым для научных целей; ледоколам, космическим объектам и др.).

Кроме того, налоговые льготы могут устанавливаться в законах субъектов Российской Федерации ([п. 3 ст. 56](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C13WEC8M) НК РФ).

**Порядок уплаты налога.** По налогу на имущество организаций уплачиваются авансовые платежи. По итогам налогового периода налогоплательщик уплачивает сумму налога, определяемую как разницу между суммой налога и суммами авансовых платежей, уплаченных в течение налогового периода. Налог и авансовые платежи по налогу подлежат уплате в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

**Налоговая декларация.** Налогоплательщики обязаны по истечении каждого отчетного и налогового периода представлять в налоговые органы налоговые расчеты по авансовым платежам по налогу и налоговую декларацию по налогу.

Налогоплательщики представляют налоговые расчеты по авансовым платежам по налогу не позднее 30 календарных дней с даты окончания соответствующего отчетного периода. Налоговые декларации по итогам налогового периода представляются налогоплательщиками не позднее 30 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

§ 2. Налог на игорный бизнес

Налог устанавливается [гл. 29](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE647DE7WCC9M) НК РФ и соответствующими законами субъектов Российской Федерации, в которых определяется налоговая ставка в пределах, установленных гл. 29 НК РФ.

В целях исчисления налога на игорный бизнес используются специальные понятия. Например:

- игорный бизнес - предпринимательская деятельность, связанная с извлечением организациями или индивидуальными предпринимателями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр и (или) пари, не являющаяся реализацией товаров (имущественных прав), работ или услуг;

- игровой стол - специально оборудованное у организатора игорного заведения место с одним или несколькими игровыми полями, предназначенное для проведения азартных игр с любым видом выигрыша, в которых организатор игорного заведения через своих представителей участвует как сторона или как организатор;

- игровое поле - специальное место на игровом столе, оборудованное в соответствии с правилами азартной игры, где проводится азартная игра с любым количеством участников и только с одним представителем организатора игорного заведения, участвующим в указанной игре;

- игровой автомат - специальное оборудование (механическое, электрическое, электронное или иное техническое оборудование), установленное организатором игорного заведения и используемое для проведения азартных игр с любым видом выигрыша без участия в указанных играх представителей организатора игорного заведения;

- касса тотализатора или букмекерской конторы - специально оборудованное место у организатора игорного заведения (организатора тотализатора), где учитывается общая сумма ставок и определяется сумма выигрыша, подлежащая выплате.

**Налогоплательщиками** налога на игорный бизнес признаются организации или индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса.

**Объекты налогообложения:**

1) игровой стол;

2) игровой автомат;

3) касса тотализатора;

4) касса букмекерской конторы.

Каждый объект налогообложения подлежит регистрации в налоговом органе по месту установки этого объекта налогообложения не позднее чем за два дня до даты установки каждого объекта налогообложения.

**Налоговая база** определяется отдельно по каждому из объектов налогообложения как общее количество соответствующих объектов налогообложения.

**Налоговым периодом** признается календарный месяц.

**Налоговые ставки** устанавливаются законами субъектов Российской Федерации в следующих пределах:

1) за один игровой стол - от 25 тыс. до 125 тыс. руб.;

2) за один игровой автомат - от 1500 до 7500 руб.;

3) за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы - от 25 тыс. до 125 тыс. руб.

В случае если ставки налогов не установлены законами субъектов Российской Федерации, ставки налогов устанавливаются в следующих размерах:

1) за один игровой стол - 25 тыс. руб.;

2) за один игровой автомат - 1500 руб.;

3) за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы - 25 тыс. руб.

**Порядок исчисления и уплаты налога.** Сумма налога исчисляется налогоплательщиком самостоятельно как произведение налоговой базы, установленной по каждому объекту налогообложения, и ставки налога, установленной для каждого объекта налогообложения. Налог уплачивается налогоплательщиком по месту регистрации в налоговом органе объектов налогообложения не позднее срока, установленного для подачи налоговой декларации за соответствующий налоговый период.

**Налоговая декларация** за истекший налоговый период представляется налогоплательщиком в налоговый орган по месту регистрации объектов налогообложения не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

§ 3. Транспортный налог

Указанный налог устанавливается:

1) [главой 28](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6376EEWCCBM) НК РФ;

2) законами субъектов Российской Федерации.

При этом налог обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта Российской Федерации только с момента вступления в силу регионального закона, в котором определяются налоговая ставка в пределах, установленных [гл. 28](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6376EEWCCBM) НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, форма отчетности по налогу, налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками.

**Налогоплательщиками** транспортного налога признаются физические лица и организации, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения.

**Объектом налогообложения** признаются транспортные средства: автомобили, мотоциклы, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, катера, моторные лодки, гидроциклы, снегоходы, мотосани, другие водные и воздушные транспортные средства.

**Не являются объектами налогообложения:**

1) весельные лодки, моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 л.с.;

2) легковые автомобили, специально оборудованные для использования инвалидами;

3) промысловые морские и речные суда; пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда, находящиеся в собственности (на праве хозяйственного ведения или оперативного управления) организаций и индивидуальных предпринимателей, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и грузовых перевозок;

4) тракторы, комбайны, специальные автомашины (молоковозы, специальные машины ветеринарной помощи и т.п.), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах и др.

**Налоговая база** определяется:

1) в отношении транспортных средств, имеющих двигатели, - как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах, отдельно по каждому транспортному средству;

2) в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств, для которых определяется валовая вместимость, - как валовая вместимость в регистровых тоннах, отдельно по каждому транспортному средству;

3) в отношении других водных и воздушных транспортных средств - как единица транспортного средства.

**Налоговым периодом** признается календарный год ([ст. 360](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED62W7C7M) НК РФ).

**Налоговые ставки** ([ст. 361](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6376ECWCC2M) НК РФ). Размеры налоговых ставок определены в НК РФ. При установлении ставок законами субъектов Российской Федерации налоговые ставки, закрепленные в НК РФ, могут быть увеличены (уменьшены), но не более чем в пять раз.

Ставки устанавливаются 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.

Например, в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6376ECWCC2M) РФ ставка налога для легковых автомобилей с мощностью двигателя до 100 л.с. составляет 5 руб./л.с.; катеров, моторных лодок и других водных транспортных средств с мощностью двигателя до 100 л.с. - 10 руб./л.с., свыше 100 л.с. - 20 руб./л.с.; несамоходных (буксируемых) судов, для которых определяется валовая вместимость, налог исчисляется с каждой регистровой тонны валовой вместимости и составляет 20 руб. за 1 т; налоговая база по другим водным и воздушным транспортным средствам, не имеющим двигателей, определяется как единица транспортного средства (200 руб. за единицу).

**Порядок исчисления налога** ([ст. 362](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED63W7CEM) НК РФ). Сумма транспортного налога исчисляется:

- для организаций - самостоятельно налогоплательщиками;

- для физических лиц - налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств на территории Российской Федерации.

Сумма налога исчисляется в отношении каждого транспортного средства как произведение соответствующей налоговой базы и налоговой ставки.

Органы, осуществляющие государственную регистрацию транспортных средств, обязаны сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения о транспортных средствах, зарегистрированных или снятых с регистрации в этих органах, а также о лицах, на которых зарегистрированы транспортные средства.

**Порядок и сроки уплаты налога** ([ст. 363](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18ED63W7C7M) НК РФ). Уплата налога производится налогоплательщиками по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

Налогоплательщики, являющиеся организациями, представляют в налоговый орган по месту нахождения транспортных средств налоговую декларацию в срок, установленный законами субъектов Российской Федерации.

Налоговое уведомление о подлежащей уплате сумме налога вручается налогоплательщику, являющемуся физическим лицом, налоговым органом в срок не позднее 1 июня года налогового периода.

Глава XVI. МЕСТНЫЕ НАЛОГИ

**В соответствии со** [**ст. 15**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DWEC6M) **НК РФ к местным налогам относятся:**

1) земельный налог;

2) налог на имущество физических лиц.

§ 1. Земельный налог

Земельный налог устанавливается, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Земельный налог обязателен к уплате на территории тех муниципальных образований и городов федерального значения, где приняты соответствующие нормативные акты о его введении в действие.

В соответствии со [ст. 65](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F4D8C9AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607AE9WCCAM) Земельного кодекса РФ <1> земельный налог является формой платы за использование земли в Российской Федерации до введения налога на недвижимость.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2001. N 44. Ст. 4147.

Указанные субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в своих нормативных правовых актах в обязательном порядке **определяют налоговые ставки** в пределах, установленных [ст. 394](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED69W7CEM) НК РФ, а также **порядок и сроки уплаты налога.** В названных актах могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, в том числе размер не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.

Основные элементы земельного налога определены в [гл. 31](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED64W7CAM) НК РФ.

**Налогоплательщиками** земельного налога являются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

В [ст. 395](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED69W7C6M) НК РФ приведен **закрытый перечень категорий налогоплательщиков, которые освобождаются от налогообложения на федеральном уровне.** В частности, это:

- организации (в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования);

- общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80% (в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности);

- организации - резиденты особой экономической зоны - в отношении земельных участков, расположенных на территории этой зоны, сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок и некоторые другие субъекты.

**Объектом налогообложения** являются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования или городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, на территории которых введен налог. Не признаются объектом налогообложения земельные участки:

1) изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации:

а) занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;

б) предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;

в) занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда;

3) из состава земель лесного фонда.

**Налоговой базой** является кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения, по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. Кадастровая стоимость подлежит доведению до сведения налогоплательщиков в порядке, определяемом уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Информация о кадастровой стоимости содержится в государственном кадастре недвижимости, ведение которого осуществляется в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62538FCD6C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 4017.

Особенности определения налоговой базы в отношении земельных участков, находящихся в общей собственности, регулируются [ст. 392](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED68W7CDM) НК РФ.

**Налоговая база определяется самостоятельно** на основании сведений государственного кадастра недвижимости о каждом земельном участке:

- принадлежащем организации на праве собственности или праве постоянного (бессрочного) пользования;

- используемом индивидуальным предпринимателем в предпринимательской деятельности, принадлежащем на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения.

В отношении **налогоплательщиков - физических лиц,** не являющихся индивидуальными предпринимателями, налоговая база определяется **налоговыми органами** на основании сведений органов, осуществляющих ведение государственного кадастра недвижимости, кадастровый учет и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

[Пункт 5 ст. 391](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BED67W7CEM) НК РФ предусматривает **налоговые вычеты** для отдельных категорий налогоплательщиков в виде уменьшения налоговой базы на сумму в размере 10 тыс. руб. на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Если размер не облагаемой налогом суммы превышает размер налоговой базы, налоговая база принимается равной нулю.

Получить названные вычеты могут:

- Герои Российской Федерации;

- ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны;

- физические лица, ставшие инвалидами в результате испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику;

- некоторые другие налогоплательщики.

**Налоговым периодом** признается календарный год, а **отчетными** (для налогоплательщиков - организаций и индивидуальных предпринимателей) - I квартал, II квартал и III квартал календарного года. Представительный орган муниципального образования или законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга вправе не устанавливать отчетный период.

**Налоговые ставки** не могут превышать:

1) 0,3% в отношении земельных участков:

а) отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства;

б) занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства; в) приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства;

2) 1,5% в отношении прочих земельных участков.

Налоговые ставки могут быть дифференцированы в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Категории земель установлены [ст. 7](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039F4D8C9AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FEAWCC8M) Земельного кодекса РФ в зависимости от целевого назначения (сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, лесного фонда и т.д.). Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий (жилые, общественно-деловые зоны и т.д.), общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Сумма налога **исчисляется** по окончании налогового периода как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Нормативными правовыми актами муниципальных образований, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга может быть предусмотрена уплата в течение налогового периода авансовых платежей по налогу. При этом отдельные категории налогоплательщиков могут освобождаться от исчисления и уплаты авансовых платежей.

Налогоплательщики - физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, не могут привлекаться к уплате авансовых платежей более двух раз в течение налогового периода ([п. 4 ст. 396](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEA61W7C9M) НК РФ).

Индивидуальные предприниматели в отношении земельных участков, используемых ими в предпринимательской деятельности, и **организации** исчисляют сумму налога (авансового платежа) **самостоятельно.**

Сумма налога (авансовых платежей), подлежащая уплате в бюджет налогоплательщиками - физическими лицами, **исчисляется налоговыми органами.**

В определенных гл. 31 НК РФ случаях при исчислении суммы налога (авансового платежа) могут применяться понижающие или повышающие коэффициенты ([п. п. 7](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEA62W7CFM), [10](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEA62W7CCM), [15](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EE769W7CAM), [16 ст. 396](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E869W7CDM) НК РФ).

Нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов Москвы и Санкт-Петербурга) для организаций и индивидуальных предпринимателей **срок уплаты** земельного налога (авансовых платежей) не может быть установлен ранее срока предоставления налоговой декларации.

Обязанность по уплате земельного налога возникает у субъекта **с момента государственной регистрации соответствующего права на земельный участок.** В то же время отсутствие документа о праве пользования землей, получение которого зависит исключительно от волеизъявления самого пользователя, не может служить основанием для освобождения его от уплаты земельного налога <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C67B5DF8D4E79EE283DF8D8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президиума ВАС РФ от 14 октября 2003 г. N 7644/03 // Вестник ВАС РФ. 2004. N 2.

Налог и авансовые платежи по налогу уплачиваются в бюджет по месту нахождения земельных участков, признаваемых объектом налогообложения.

Налогоплательщики - физические лица уплачивают налог и авансовые платежи на основании **налогового уведомления,** направленного налоговым органом.

Организации и индивидуальные предприниматели по истечении налогового периода представляют в налоговый орган **налоговую декларацию по налогу,** а по истечении отчетного периода - **налоговый расчет по авансовым платежам** (в случае их уплаты) по месту нахождения земельного участка.

Налогоплательщики, в соответствии со [ст. 83](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617CEEWCC2M) НК РФ отнесенные к категории крупнейших, представляют налоговые декларации (расчеты) в налоговый орган по месту учета в качестве крупнейших налогоплательщиков.

Налоговые декларации представляются налогоплательщиками не позднее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом, а налоговые расчеты по авансовым платежам - не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим отчетным периодом.

§ 2. Налог на имущество физических лиц

Налог на имущество физических лиц является местным налогом. В соответствии с [п. 4 ст. 12](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FWECCM) НК РФ местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах.

При установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов.

Исходя из указанных норм [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ следует, что представительные органы муниципальных образований (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) осуществляют свои полномочия по налогу на имущество физических лиц в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о налогах на имущество физических лиц.

Представительные органы муниципальных образований (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) определяют элементы налогообложения по налогу на имущество физических лиц в порядке и пределах, которые предусмотрены [ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWEC9M) вышеуказанного Закона, а также имеют право устанавливать налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками <1>.

--------------------------------

<1> См.: [письмо](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA2538FAD9C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC7M) Минфина России от 3 августа 2005 г. N 03-06-02-02/57 "О порядке установления и введения в действие местных налогов" // Экономика и жизнь. 2005. N 36.

[Статья 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607FWEC7M) Закона о налогах на имущество физических лиц определяет, что **плательщиками налога** являются физические лица - собственники имущества, являющегося объектом налогообложения. В соответствии с [п. 2 ст. 11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607FE6WCCCM) НК РФ физическими лицами являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Если имущество, признаваемое объектом налогообложения, находится в общей долевой собственности нескольких физических лиц, налогоплательщиком в отношении этого имущества признается каждое из этих физических лиц соразмерно его доле в этом имуществе.

В аналогичном порядке определяются налогоплательщики, если такое имущество находится в общей долевой собственности физических лиц и предприятий (организаций). Если имущество, признаваемое объектом налогообложения, находится в общей совместной собственности нескольких физических лиц, они несут равную ответственность по исполнению налогового обязательства.

В силу [п. 1 ст. 18](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12WECAM) НК РФ специальные налоговые режимы могут предусматривать освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов.

Так, согласно [п. 3 ст. 346.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEA69W7C7M), [п. 3 ст. 346.11](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEB60W7CBM) и [п. 4 ст. 346.26](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEB60W7C6M) НК РФ применение индивидуальными предпринимателями системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, упрощенной системы налогообложения или системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности предусматривает их освобождение от обязанности по уплате налога на имущество физических лиц в отношении имущества, используемого для осуществления предпринимательской деятельности <1>.

--------------------------------

<1> См.: [письмо](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7213FFBDEC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECEM) Минфина России от 13 октября 2008 г. N 03-05-04-01/32 "О порядке применения ставок налога на имущество физических лиц в отношении физических лиц, применяющих специальные налоговые режимы" // СПС "КонсультантПлюс".

В соответствии с изменениями, внесенными в [Закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3W2C5M) о налогах на имущество физических лиц Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253BFAD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECEM) от 28 ноября 2009 г. N 283-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" <1> (далее - Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. N 283-ФЗ), **объектом налогообложения являются:**

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2009. N 48. Ст. 5733.

1) жилой дом;

2) квартира:

3) комната;

4) дача;

5) гараж;

6) иное строение;

7) помещение и сооружение;

8) доля в праве общей собственности на имущество, указанное в [п. п. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3W2C7M) - [6 ст. 2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F320W1CBM) Закона о налогах на имущество физических лиц.

Как указано выше, плательщиками налога признаются только собственники указанного имущества. В [п. 1 ст. 164](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE697CWEC8M) ГК РФ устанавливается, что сделки с землей и другим недвижимым имуществом подлежат государственной регистрации. Порядок регистрации определяется [ГК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253EFBDBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ и Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF8DACEAFC73794DDEBDFWFCCM) от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" <1>, в связи с чем права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента регистрации соответствующих прав на него, если иное не установлено законом.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3594.

При этом освобождение налогоплательщика от обязанности по уплате налога на имущество физических лиц в связи с применением специальных налоговых режимов не влечет исключения указанного имущества из состава объектов обложения по данному налогу.

Налоговой базой по налогу на имущество физических лиц является суммарная инвентаризационная стоимость объектов налогообложения. Налоговый [кодекс](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ не содержит понятия "инвентаризационная стоимость", в связи с чем в Конституционный Суд РФ подавались жалобы на несоответствие статьям [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ положений, содержащихся в [п. 1 ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F320W1C9M) и [п. 2 ст. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F320W1C2M) Закона о налогах на имущество физических лиц, о том, что налог на имущество исчисляется на основании данных об их инвентаризационной стоимости, являющихся неопределенными, в силу того что термин "инвентаризационная стоимость" в самом Законе не определен.

По вопросу, связанному с определением стоимостного показателя, избранного для расчета налоговой базы налога на имущество физических лиц, Конституционный Суд РФ указал, что данный показатель в [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о налогах на имущество физических лиц установлен четко и определенно: это инвентаризационная стоимость облагаемого имущества, в связи с чем отсутствует неопределенность по вопросу соответствия оспариваемых норм [Конституции](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79ED283CF9D49BF8C566C1D3WECEM) РФ <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Определение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EA2233FDDFC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWECDM) Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2004 г. N 473-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кычанова Николая Тимофеевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 статьи 3 и пункта 2 статьи 5 Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц" // СПС "КонсультантПлюс".

Конституционный Суд РФ также указал, что, согласно [ст. 53](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEEW6C6M) НК РФ, налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. Положения [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F323W1CBM) о налогах на имущество физических лиц устанавливают для исчисления суммы налога конкретную стоимостную характеристику облагаемого имущества в виде его инвентаризационной стоимости, рассчитываемую органами технической инвентаризации.

Следовательно, такой элемент налога, как налоговая база, в данном [Законе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) определен. То обстоятельство, что названный элемент налогообложения не обособлен от порядка исчисления налога на имущество физических лиц, само по себе не дает оснований считать оспариваемые нормы неконституционными <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Определение](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C67B5DF8D4E79ED2338FCDFC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2005 г. N 493-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Свирщевской Марии Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 1 статьи 3 и пункта 2 статьи 5 Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц" // СПС "КонсультантПлюс".

**Ставки налога** ([ст. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607EWEC9M) Закона о налогах на имущество физических лиц) на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения.

Представительные органы местного самоуправления (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут определять дифференциацию ставок в установленных пределах в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по иным критериям. Ставки налога, в соответствии с внесенными Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253BFAD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWECEM) от 28 ноября 2009 г. N 283-ФЗ изменениями, устанавливаются в следующих пределах:

Суммарная инвентаризационная Ставка налога

стоимость объектов налогообложения

до 300 тыс. руб. (включительно) до 0,1% (включительно)

от 300 тыс. до 500 тыс. руб. от 0,1 до 0,3%

(включительно) (включительно)

свыше 500 тыс. руб. от 0,3 до 2,0%

(включительно)

Представительные органы местного самоуправления могут определять дифференциацию ставок в установленных пределах в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования, т.е. ставки могут устанавливаться в зависимости от того, жилое это помещение или нежилое, используется для хозяйственных нужд или коммерческих <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Инструкция](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB213FF8D7C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607CWECFM) МНС России от 2 ноября 1999 г. N 54 "По применению Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц" // РГ. 2000. 8 февр.

В этом случае инвентаризационная стоимость нежилого помещения, принадлежащего физическому лицу и используемого им в предпринимательской деятельности, учитывается при определении ставки налога на имущество в отношении жилого помещения, принадлежащего этому же физическому лицу, независимо от того, что у физического лица отсутствует обязанность по уплате налога в отношении данного нежилого помещения в связи с применением специальных налоговых режимов <1>.

--------------------------------

<1> См.: [письмо](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7213FFBDEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Минфина России "О порядке применения ставок налога на имущество физических лиц в отношении физических лиц, применяющих специальные налоговые режимы".

[Статья 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607DWEC7M) Закона о налогах на имущество физических лиц устанавливает перечень категорий налогоплательщиков, которые освобождаются от его уплаты.

**От уплаты налогов на имущество физических лиц освобождаются следующие категории граждан:**

- Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней;

- инвалиды I и II группы, инвалиды с детства;

- участники Гражданской и Великой Отечественной войн, других боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и бывших партизан;

- лица вольнонаемного состава Советской Армии, Военно-Морского Флота, органов внутренних дел и государственной безопасности, занимавшие штатные должности в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период Великой Отечественной войны, либо лица, находившиеся в этот период в городах, участие в обороне которых засчитывается этим лицам в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях, установленных для военнослужащих частей действующей армии;

- лица, имеющие право на получение социальной поддержки в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6203BFEDDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" <1>, в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E8283DFADCC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 26 ноября 1998 г. N 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" <2>;

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 21. Ст. 699.

<2> СЗ РФ. 1998. N 48. Ст. 5850.

- военнослужащие, а также граждане, уволенные с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющие общую продолжительность военной службы 20 лет и более;

- лица, принимавшие непосредственное участие в составе подразделений особого риска в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

- члены семей военнослужащих, потерявших кормильца.

**Налог на строения, помещения и сооружения не уплачивается:**

- пенсионерами;

- гражданами, уволенными с военной службы или призывавшимися на военные сборы, выполнявшими интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия;

- родителями и супругами военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей;

- со специально оборудованных сооружений, строений, помещений (включая жилье), принадлежащих деятелям культуры, искусства и народным мастерам на праве собственности и используемых исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, а также с жилой площади, используемой для организации открытых для посещения негосударственных музеев, галерей, библиотек и других организаций культуры, на период такого их использования;

- с расположенных на участках в садоводческих и дачных некоммерческих объединениях граждан жилого строения жилой площадью до 50 кв. м и хозяйственных строений и сооружений общей площадью до 50 кв. м.

**Исчисление налогов** ([ст. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE607BWEC8M) Закона о налогах на имущество физических лиц) производится налоговыми органами. Лица, имеющие право на льготы, самостоятельно представляют необходимые документы в налоговые органы.

Налог исчисляется на основании данных об инвентаризационной стоимости по состоянию на 1 января каждого года <1>. В соответствии с частью первой [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ, [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E62439FDD8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о налогах на имущество физических лиц, Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253BFAD8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 28 ноября 2009 г. N 283-ФЗ и [Постановлением](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2038F5D8CBAFC73794DDEBDFWFCCM) Правительства РФ от 4 декабря 2000 г. N 921 "О государственном техническом учете и технической инвентаризации в Российской Федерации объектов капитального строительства" <2> органы, осуществляющие кадастровый учет, ведение государственного кадастра недвижимости и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также органы технической инвентаризации обязаны ежегодно до 1 марта представлять в налоговые органы сведения, необходимые для исчисления налогов по состоянию на 1 января текущего года.

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6253BFAD8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 28 ноября 2009 г. N 283-ФЗ.

<2> СЗ РФ. 2000. N 50. Ст. 4901.

За имущество, признаваемое объектом налогообложения, находящееся в общей долевой собственности нескольких собственников, налог уплачивается каждым из собственников соразмерно его доле в этом имуществе. Инвентаризационная стоимость доли в праве общей долевой собственности на указанное имущество определяется как произведение инвентаризационной стоимости имущества и соответствующей доли.

Инвентаризационная стоимость имущества, находящегося в общей совместной собственности нескольких собственников без определения долей, определяется как часть инвентаризационной стоимости имущества, пропорциональная числу собственников данного имущества.

По новым строениям, помещениям и сооружениям налог уплачивается с начала года, следующего за их возведением или приобретением. За строение, помещение и сооружение, перешедшее по наследству, налог взимается с наследников с момента открытия наследства. В случае уничтожения, полного разрушения строения, помещения, сооружения взимание налога прекращается начиная с месяца, в котором они были уничтожены или полностью разрушены.

При переходе права собственности на строение, помещение, сооружение от одного собственника к другому в течение календарного года налог уплачивается первоначальным собственником с 1 января этого года до начала того месяца, в котором он утратил право собственности на указанное имущество, а новым собственником - начиная с месяца, в котором у последнего возникло право собственности.

Налоговые уведомления об уплате налога вручаются плательщикам налоговыми органами ежегодно не позднее 1 августа. Уплата налога производится владельцами равными долями в два срока: не позднее 15 сентября и не позднее 15 ноября.

Лица, своевременно не привлеченные к уплате налога, уплачивают его не более чем за три года, предшествующих календарному году направления налогового уведомления в связи с привлечением к уплате налога.

**Перерасчет суммы налога** в отношении лиц, которые обязаны уплачивать налог на основании налогового уведомления, допускается не более чем за три года, предшествующих календарному году направления налогового уведомления в связи с перерасчетом суммы налога.

**Возврат** (зачет) суммы излишне уплаченного (взысканного) налога в связи с перерасчетом суммы налога осуществляется в порядке, установленном [ст. ст. 78](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FECW6C0M) и [79](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FEAW6C7M) НК РФ.

Глава XVII. СПЕЦИАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ РЕЖИМЫ

Понятие и виды специальных налоговых режимов приведены в [ст. 18](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C12WECCM) НК РФ. Специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, предусмотренных [ст. ст. 13](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWECFM) - [15](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1DWEC6M) НК РФ.

**К специальным налоговым режимам относятся:**

1) система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог - ЕСХН) ([гл. 26.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E6W6C3M) НК РФ);

2) упрощенная система налогообложения ([гл. 26.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE637AE8WCC9M) НК РФ);

3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД) ([гл. 26.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6378EDWCC8M) НК РФ);

4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции ([гл. 26.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BWECFM) НК РФ).

§ 1. Единый сельскохозяйственный налог

(система налогообложения для

сельскохозяйственных товаропроизводителей)

Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей была установлена 1 апреля 2002 г. В настоящее время [гл. 26.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E6W6C3M) НК РФ действует в редакции, вступившей в силу 1 января 2004 г. (с последующими изменениями и дополнениями), в результате которой был значительно упрощен порядок исчисления ЕСХН, учтена специфика деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей, снижены их трудовые и материальные затраты по ведению налогового учета.

Переход на уплату ЕСХН осуществляется налогоплательщиками в **добровольном порядке.**

**Субъектами ЕСХН** являются организации и индивидуальные предприниматели - сельскохозяйственные товаропроизводители, производящие сельскохозяйственную продукцию, осуществляющие ее первичную <1> и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) и реализующие названную продукцию, при условии, что доля дохода от такой реализации составляет не менее 70% в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) ([п. 2 ст. 346.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED66W7CAM) НК РФ).

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6293EF9DAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Правительства РФ от 25 июля 2006 г. N 458 "Об отнесении видов продукции к сельскохозяйственной продукции к продукции первичной переработки, произведенной из сельскохозяйственного сырья собственного производства" // СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. II). Ст. 3500.

**Сельскохозяйственными товаропроизводителями** в целях [гл. 26](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18E6W6C3M) .1 НК РФ признаются организации и индивидуальные предприниматели, производящие сельскохозяйственную продукцию, осуществляющие ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) и реализующие эту продукцию, при условии, если в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций и индивидуальных предпринимателей доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции, включая продукцию первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства, составляет не менее 70%, а также сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие), признаваемые таковыми в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E7293CFEDEC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 8 декабря 1995 г. N 193-ФЗ "О сельскохозяйственной кооперации" <1>, у которых доля доходов от реализации сельскохозяйственной продукции собственного производства членов данных кооперативов, включая продукцию первичной переработки, произведенную данными кооперативами из сельскохозяйственного сырья собственного производства членов этих кооперативов, а также от выполненных работ (услуг) для членов данных кооперативов составляет в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) не менее 70%.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4870.

Сельскохозяйственные товаропроизводители имеют право перейти на уплату ЕСХН при условии, что по итогам работы за календарный год, предшествующий году, в котором ими подается заявление о переходе на уплату единого сельскохозяйственного налога, в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции (включая продукцию первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства) составляет не менее 70% <1> ([подп. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED67W7CAM) и [2 п. 5 ст. 346.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED67W7C9M) НК РФ).

--------------------------------

<1> Здесь и далее при упоминании сельскохозяйственных товаропроизводителей имеются в виду сельскохозяйственные потребительские кооперативы, у которых доля доходов от реализации сельскохозяйственной продукции собственного производства членов данных кооперативов, включая продукцию первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства членов этих кооперативов, а также от выполненных работ (услуг) для членов данных кооперативов составляет в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) не менее 70%.

**Субъектами ЕСХН** также являются градо- и поселкообразующие российские рыбохозяйственные организации, рыбохозяйственные организации и индивидуальные предприниматели при соблюдении требований, установленных в [п. 2.1 ст. 346.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED66W7C9M) НК РФ.

Названные субъекты могут перейти на уплату ЕСХН при выполнении следующих условий:

- в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий календарному году, в котором они подают заявление о переходе на уплату ЕСХН, доля дохода от реализации их уловов водных биологических ресурсов и (или) произведенной из них собственными силами рыбной и иной продукции составляет не менее 70%;

- рыболовство осуществляется на судах рыбопромыслового флота, принадлежащих им на праве собственности или используемых на основании договоров фрахтования (бербоут-чартера и тайм-чартера);

- средняя численность работников за каждый из двух календарных лет, предшествующих году, в котором подается заявление, не превышает 300 человек (кроме градо- и поселкообразующих организаций) <1>.

--------------------------------

<1> См.: [подп. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED67W7C8M) и [4 п. 5 ст. 246.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED68W7CFM) НК РФ.

Понятия бербоут-чартера и тайм-чартера приведены в [Кодексе](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE2039FDD9CCAFC73794DDEBDFWFCCM) торгового мореплавания РФ <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2207.

Перейти на уплату ЕСХН не могут организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством подакцизных товаров, а также осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса, и бюджетные учреждения ([п. 6 ст. 346.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EF66W7C8M) НК РФ).

Сельскохозяйственные товаропроизводители подают заявление в налоговый орган с 20 октября по 20 декабря года, предшествующего году, начиная с которого они хотят перейти на уплату ЕСХН.

Вновь созданные организации или вновь зарегистрированные индивидуальные предприниматели вправе подать заявление о переходе на уплату ЕСХН в течение пяти дней с даты постановки на учет в налоговом органе и в этом случае считаются перешедшими на данный специальный налоговый режим с момента постановки на учет в налоговом органе.

Вновь созданные в текущем году организации или вновь зарегистрированные индивидуальные предприниматели также вправе подать заявление о переходе на уплату ЕСХН с начала следующего календарного года при соблюдении вышеназванных условий отнесения их к сельскохозяйственным товаропроизводителям по итогам последнего отчетного периода в текущем календарном году (индивидуальные предприниматели - за период до 1 октября) ([подп. 5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED68W7CCM) - [8 п. 5 ст. 346.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED68W7C6M) НК РФ).

Заявление о переходе на данную систему налогообложения имеет **уведомительный** характер.

Налоги, от уплаты которых освобождаются субъекты, перешедшие на данный специальный налоговый режим, приведены в табл. 1.

Таблица 1

|  |  |
| --- | --- |
| Организации | Индивидуальные  предприниматели |
| налог на прибыль  организаций  за исключением налога,  уплачиваемого с доходов,  облагаемых по налоговым  ставкам, предусмотренным  п. п. 3, 4 ст. 284 НК РФ | налог на доходы  физических лиц  в отношении доходов, полученных  от осуществления предпринимательской  деятельности, за исключением  налога, уплачиваемого с доходов,  облагаемых по налоговым ставкам,  предусмотренным п. п. 2, 4 и 5 ст. 224 НК РФ |
| НДС  за исключением налога, подлежащего уплате при ввозе товаров  на таможенную территорию Российской Федерации или уплачиваемого  при осуществлении операций в соответствии с договором простого  товарищества, договором доверительного управления имуществом  или концессионным соглашением на основании ст. 174.1 НК РФ | |
| налог на имущество  организаций | налог на имущество  физических лиц  в отношении имущества, используемого  для осуществления  предпринимательской деятельности |

Прочие налоги и сборы уплачиваются субъектами ЕСХН в соответствии с иными режимами налогообложения, а страховые взносы по всем видам обязательного страхования - в общем порядке. Плательщики ЕСХН также не освобождаются от обязанностей налоговых агентов.

**Объектом** налога являются доходы, уменьшенные на величину расходов. Доходы определяются по правилам [гл. 25](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6177ECWCCFM) "Налог на прибыль организаций" НК РФ и включают в себя доходы от реализации, а также внереализационные доходы ([ст. ст. 249](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6177E9WCCBM), [250](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6177E9WCCFM) НК РФ). При определении объекта налогообложения не учитываются доходы, указанные в [ст. 251](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6177E6WCC8M) НК РФ и в [табл. 1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65AADF8D4E79EE2633F5D8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEA6678WECBM).

В [п. 2 ст. 346.5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19ECW6C2M) НК РФ приведен закрытый перечень расходов, которые принимаются к вычету в целях налогообложения. Перечисленные расходы должны отвечать требованиям обоснованности и документальности ([п. 1 ст. 252](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6176EAWCCEM) НК РФ).

Организации, уплачивающие ЕСХН, обязаны вести учет показателей своей деятельности на основании данных бухгалтерского учета, индивидуальные предприниматели - на основании данных Книги учета доходов и расходов, форма и порядок заполнения которой утверждаются Минфином России.

**Налоговой базой** признается денежное выражение доходов, уменьшенных на величину расходов. При определении налоговой базы доходы и расходы определяются нарастающим итогом с начала налогового периода. Особенности определения налоговой базы при переходе на ЕСХН с иных режимов налогообложения и с иных режимов на уплату единого налога установлены [ст. 346.6](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E9W6C3M) НК РФ.

**Налоговый период** равен календарному году, отчетный период - полугодию. С 1 января 2009 г. налоговые декларации представляются только по итогам налогового периода не позднее 31 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

**Налоговая ставка** установлена в размере 6% ([ст. 346.8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19E7W6C7M) НК РФ).

Подлежащие уплате **суммы налога исчисляются** налогоплательщиком **самостоятельно** как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

По итогам отчетного периода определяется сумма квартального **авансового платежа,** которая засчитывается в счет уплаты налога. Она **вносится** на счета органов Федерального казначейства не позднее 25 календарных дней со дня окончания отчетного периода. ЕСХН, подлежащий уплате по итогам налогового периода, должен быть внесен не позднее срока, установленного для подачи налоговых деклараций.

Налогоплательщики не вправе по своему желанию сменить режим налогообложения в течение календарного года.

В обязательном порядке переход на иной режим налогообложения должен быть осуществлен, в случае если:

- доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции, включая продукцию первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства, в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) по итогам налогового периода составит менее 70%;

- в течение отчетного или налогового периода допущено несоответствие вышеназванным требованиям, установленным [п. п. 2.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED66W7C9M), [5](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EED67W7CBM) и [6 ст. 346.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EF66W7C8M) НК РФ.

Налогоплательщики считаются утратившими право на применение ЕСХН с начала налогового периода, в котором допущено нарушение указанного ограничения и (или) несоответствие вышеназванным требованиям. В этом случае субъект обязан после окончания отчетного или налогового периода, в котором допущено указанное нарушение, в течение 15 дней сообщить в налоговый орган о переходе на иной режим налогообложения и в течение одного месяца после истечения налогового периода произвести перерасчет налоговых обязательств за весь указанный период по налогам, от уплаты которых был освобожден. При этом налогоплательщик освобождается от штрафов, но с 1 января 2009 г. должен внести пени за несвоевременную уплату указанных налогов и авансовых платежей по ним.

Налогоплательщик, желающий с начала календарного года перейти на иной режим налогообложения, должен уведомить об этом налоговый орган не позднее 15 января текущего года. При этом он лишается на один год права вновь перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога.

§ 2. Упрощенная система налогообложения

[Глава 26.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE637AE8WCC9M) "Упрощенная система налогообложения" НК РФ была введена в действие с 1 января 2003 г. Суть данного специального налогового режима заключается в замене наиболее значимых налогов уплатой единого налога.

Субъекты, перешедшие на упрощенную систему налогообложения, освобождаются от обязанности по уплате тех же налогов, что и плательщики ЕСХН. Прочие налоги и сборы уплачиваются ими в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Переход на упрощенную систему налогообложения осуществляется налогоплательщиками **добровольно.**

Желающие перейти на данный специальный налоговый режим должны отвечать следующим **условиям.**

**Субъектами** данного специального налогового режима могут быть организации и индивидуальные предприниматели.

**Не вправе применять упрощенную систему налогообложения:**

1) банки; страховщики; негосударственные пенсионные фонды; инвестиционные фонды; ломбарды; профессиональные участники рынка ценных бумаг; нотариусы, занимающиеся частной практикой; адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты и иные формы адвокатских образований; бюджетные учреждения и иностранные организации;

2) организации и индивидуальные предприниматели:

а) занимающиеся производством подакцизных товаров, добычей и реализацией полезных ископаемых (за исключением общераспространенных);

б) занимающиеся игорным бизнесом;

в) перешедшие на уплату ЕСХН;

3) организации:

а) являющиеся участниками соглашений о разделе продукции;

б) имеющие филиалы и (или) представительства.

Приведенный перечень субъектов, которые не вправе применять данный специальный налоговый режим, является **закрытым.**

Средняя численность работников за налоговый (отчетный) период должна составлять не более 100 человек. Средняя численность определяется за девять месяцев текущего года в порядке, установленном Федеральной службой государственной статистики (Росстатом).

Согласно [Приказу](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E6233CFEDCC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3W2C0M) Росстата от 12 ноября 2008 г. N 278 средняя численность работников включает в себя среднесписочную численность постоянных работников и внутренних совместителей, среднюю численность внешних совместителей и работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера <1>.

--------------------------------

<1> См.: Вопросы статистики. 2009. N 4.

Организация имеет право перейти на упрощенную систему налогообложения, если по итогам девяти месяцев того года, в котором подает заявление о переходе, ее доходы не превысили 45 млн. руб. (без учета НДС) <1>.

--------------------------------

<1> Данный порядок определения предельной величины доходов применяется с 22 июля 2009 г. по 30 сентября 2012 г. В дальнейшем указанная величина должна определяться в соответствии с [п. 2 ст. 346.12](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE861W7C7M) НК РФ.

Остаточная стоимость подлежащих амортизации, в соответствии с [гл. 25](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6177ECWCCFM) НК РФ, основных средств и нематериальных активов организации не должна превышать 100 млн. руб.

Доля участия других организаций в уставном капитале организации не должна превышать 25%, за исключением:

- организаций, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, если при этом средняя численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50% и их доля в фонде оплаты труда - не менее 25%;

- некоммерческих организаций, в том числе организаций потребительской кооперации, осуществляющих свою деятельность в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC263BF8D6C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) РФ от 19 июня 1992 г. N 3085-1 "О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации" <1>;

--------------------------------

<1> РГ. 1992. 19 июня.

- хозяйственных обществ, единственными учредителями которых являются потребительские общества и их союзы, осуществляющие свою деятельность в соответствии с указанным [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EC263BF8D6C6F2CD3FCDD1E9WDC8M).

Заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения должно быть подано в период с 1 октября по 30 ноября года, предшествующего году, в котором будет применяться данный специальный налоговый режим. Такое **заявление имеет уведомительный характер** <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C67B5DF8D4E79E8263DF5DBC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Президиума ВАС РФ от 7 октября 2008 г. N 6159/08 по делу N А65-26301/2006-СА1-29 // Вестник ВАС РФ. 2008. N 12; [Постановление](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C67B1CE8D4E79EA223FFEDFC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26 февраля 2009 г. N А74-254/08-Ф02-512/09 по делу N А74-254/08 // СПС "КонсультантПлюс".

Вновь созданные организации и вновь зарегистрированные индивидуальные предприниматели вправе подать заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения в пятидневный срок с даты постановки на учет в налоговых органах.

Субъекты, которые перестали до окончания текущего календарного года быть плательщиками ЕНВД, вправе подать заявление о переходе на упрощенную систему с начала того месяца, в котором была прекращена их обязанность по уплате единого налога на вмененный доход. Если налогоплательщик на тот момент уже являлся субъектом упрощенной системы по другим видам деятельности, не подпадающим под уплату ЕНВД, он автоматически (без подачи заявления) становится плательщиком налога, исчисляемого по упрощенной системе налогообложения, по всем видам деятельности.

В случае если налогоплательщик не отвечает хотя бы одному из перечисленных условий, он не вправе перейти на упрощенную систему налогообложения.

**Объектом налогообложения** могут быть доходы или доходы, уменьшенные на величину расходов. Выбранный налогоплательщиком объект может изменяться им ежегодно с начала налогового периода при условии уведомления об этом налогового органа до 20 декабря предшествующего года.

Налогоплательщики, являющиеся участниками договора о совместной деятельности (договора простого товарищества) или договора доверительного управления имуществом, должны применять в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов ([п. 3 ст. 346.14](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE863W7C8M) НК РФ).

Доходы субъекта упрощенной системы налогообложения определяются в том же порядке, что и в целях уплаты ЕСХН, и состоят из доходов от реализации и внереализационных доходов. Для некоторых видов доходов и расходов [гл. 26.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE637AE8WCC9M) НК РФ установлены особенности их учета. Перечень расходов, учитываемых субъектами упрощенной системы налогообложения, является закрытым и установлен [п. 1 ст. 346.16](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6379EDWCCEM) НК РФ.

Субъекты упрощенной системы налогообложения, так же как и плательщики ЕСХН, применяют кассовый метод признания доходов и расходов.

**Налоговой базой** в зависимости от выбранного объекта налогообложения является денежное выражение доходов или денежное выражение доходов, уменьшенных на величину расходов. Доходы и расходы определяются нарастающим итогом с начала налогового периода.

Для субъектов, использующих в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов, предусмотрена уплата **минимального налога,** в случае если сумма исчисленного за налоговый период в общем порядке налога меньше суммы исчисленного минимального налога. Сумма минимального налога определяется как 1% налоговой базы, которой являются доходы.

**Налоговым периодом** является **календарный год.** Налоговая декларация представляется в налоговый орган только по итогам налогового периода налогоплательщиками-организациями не позднее 31 марта, а индивидуальными предпринимателями - не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Налог уплачивается не позднее срока подачи налоговой декларации.

**Отчетными периодами** являются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

**Налоговая ставка** составляет 6%, если предметом налогообложения выбраны доходы. Если предметом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, ставка будет равна 15%, но с 1 января 2009 г. законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дифференцированные налоговые ставки в пределах от 5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков.

**Сумма налога исчисляется** налогоплательщиком **самостоятельно** как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

По итогам каждого отчетного периода нарастающим итогом с начала календарного года рассчитываются **авансовые платежи,** которые уплачиваются не позднее 25-го числа первого месяца, следующего за истекшим отчетным периодом.

Для налогоплательщиков, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, предусмотрен **особый порядок исчисления налога,** который заключается в возможности уменьшения суммы налога (в том числе авансовых платежей) на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование, уплаченных за этот же период, а также на сумму выплаченных работникам пособий по временной нетрудоспособности. Сумма налога при этом не может быть уменьшена более чем на 50%.

Налогоплательщики не вправе до окончания налогового периода сменить режим налогообложения. **Принудительный переход на иной режим налогообложения** предусмотрен для субъектов, доходы которых по итогам налогового или отчетного периода превысили 60 млн. руб. <1> или которые в течение данного периода перестали соответствовать хотя бы одному из вышеназванных условий (кроме третьего и шестого), а также отвечать требованиям [п. 4 ст. 346.12](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEA61W7C6M) и [п. 3 ст. 346.14](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE863W7C8M) НК РФ.

--------------------------------

<1> Данная величина доходов применяется с 1 января 2010 г. по 31 декабря 2012 г. включительно. С 1 января 2013 г. следует применять предельную величину доходов и порядок ее исчисления, предусмотренные [п. 4 ст. 346.13](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19ED64W7CBM) НК РФ.

В таком случае субъект должен сообщить о переходе на иной налоговый режим в налоговый орган в течение 15 календарных дней по истечении отчетного или налогового периода, а также уплатить налоги в соответствии с иным режимом налогообложения с начала квартала, в котором было допущено данное несоответствие. Штрафы и пени за несвоевременную уплату ежемесячных платежей в течение данного квартала при этом не взимаются.

С начала календарного года налогоплательщик вправе добровольно сменить режим налогообложения, уведомив об этом налоговый орган не позднее 15 января года, в котором он предполагает перейти на иной режим налогообложения, но при этом теряет право вновь перейти на упрощенную систему в течение одного года, после того как он утратил право на применение данного специального режима.

Субъекты упрощенной системы налогообложения, в соответствии с [п. 3 ст. 4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE8WCCAM) Закона о бухгалтерском учете, освобождаются от обязанности ведения бухгалтерского учета, но должны вести налоговый учет показателей своей деятельности для исчисления налоговой базы и суммы налога в Книге учета доходов и расходов, форма и порядок заполнения которой утверждаются Минфином России <1>. Они обязаны соблюдать действующий порядок ведения кассовых операций и представления статистической отчетности, а также выполнять обязанности налоговых агентов.

--------------------------------

<1> См.: [Приказ](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72432FED8C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) Минфина России от 31 декабря 2008 г. N 154н "Об утверждении форм Книги учета доходов и расходов организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, Книги учета доходов индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения на основе патента, и Порядков их заполнения" // РГ. 2009. 4 марта.

С 1 января 2006 г. субъекты Российской Федерации получили право на своих территориях вводить для индивидуальных предпринимателей **упрощенную систему налогообложения на основе патента.** Перейти на указанную систему налогообложения могут индивидуальные предприниматели, которые привлекают в своей предпринимательской деятельности не более пяти наемных работников <1> и при этом осуществляют виды предпринимательской деятельности, закрытый перечень которых приводится в [п. 2 ст. 346.25.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEF63W7C9M) НК РФ. В перечень включены основные виды бытовых услуг, услуги по обучению и репетиторству, занятие частной медицинской практикой, сдача в аренду квартир и гаражей, услуги переводчика, тренерские услуги, услуги охранников и многие другие.

--------------------------------

<1> Среднесписочная численность работников за налоговый период определяется в порядке, аналогичном применяемому при упрощенной системе налогообложения.

Конкретные виды предпринимательской деятельности, по которым разрешается применение данной системы, а также размер потенциально возможного к получению индивидуальными предпринимателями годового дохода <1> по каждому из этих видов предпринимательской деятельности определяются **законами субъектов Российской Федерации,** вводящими в действие упрощенную систему налогообложения на основе патента.

--------------------------------

<1> Понятие "потенциально возможный к получению доход" раскрыто в [§ 3 данной главы](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C65AADF8D4E79EE2633F5D8C6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEA6779WECDM).

Индивидуальные предприниматели вправе **по своему выбору** применять упрощенную систему налогообложения или упрощенную систему налогообложения на основе патента в случае принятия субъектами Российской Федерации соответствующих законов. При приобретении патента на индивидуальных предпринимателей распространяются все нормы, установленные [гл. 26.2](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE637AE8WCC9M) НК РФ для упрощенной системы налогообложения, но с учетом особенностей, предусмотренных [ст. 346.25.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE962W7CDM) НК РФ.

Патент, удостоверяющий право индивидуального предпринимателя на применение упрощенной системы налогообложения на основе патента, выдается на осуществление одного из видов предпринимательской деятельности, перечисленных [п. 2 ст. 346.25.1](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEF63W7C9M) НК РФ, налоговым органом по месту постановки налогоплательщика на учет на основании заявления, которое подается не позднее чем за один месяц до начала применения данного специального налогового режима. Патент действует только на территории того субъекта Российской Федерации, где был выдан. Налогоплательщик вправе подавать заявления на получение патентов на территориях нескольких субъектов Российской Федерации.

В случае если индивидуальный предприниматель состоит на учете в налоговом органе в одном субъекте Российской Федерации, а заявление на получение патента подает в налоговый орган другого субъекта Российской Федерации, он обязан вместе с заявлением на получение патента подать заявление о постановке на учет в этом налоговом органе.

Патент по желанию индивидуального предпринимателя может выдаваться на период от одного до 12 месяцев. Налоговым периодом считается тот срок, на который выдан патент.

Годовая стоимость патента рассчитывается как соответствующая налоговой ставке процентная доля (6%) установленного по каждому виду предпринимательской деятельности потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода.

Оплата 1/3 стоимости патента производится в срок не позднее 25 дней после начала осуществления предпринимательской деятельности на основе патента, оставшиеся 2/3 - не позднее 25 дней со дня окончания периода, на который был получен патент. При оплате оставшейся части стоимости патента она подлежит уменьшению на сумму обязательных страховых взносов в порядке, аналогичном применяемому при упрощенной системе налогообложения.

В отличие от субъектов упрощенной системы налогообложения индивидуальные предприниматели - обладатели патента не представляют в налоговые органы налоговую декларацию, но при этом не освобождаются от обязанности ведения налогового учета доходов в порядке, установленном [ст. 346.24](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE960W7CBM) НК РФ.

Добровольный переход на иной режим налогообложения возможен только после истечения периода, на который выдан патент. Если по итогам налогового периода доходы налогоплательщика превысили 60 млн. руб. и (или) в течение налогового периода индивидуальный предприниматель привлек более пяти наемных работников либо не оплатил или оплатил не полностью 1/3 стоимости патента в срок, а также занимался на основе патента видом предпринимательской деятельности, не предусмотренным в законе субъекта Российской Федерации, то он должен перейти на иной режим налогообложения, сообщив об этом в налоговый орган в течение 15 календарных дней с начала применения иного режима налогообложения и заплатив налоги в соответствии с общим режимом налогообложения с начала налогового периода, на который был выдан патент. Уплаченная стоимость (часть стоимости) патента ему при этом не возвращается.

Индивидуальный предприниматель, перешедший с упрощенной системы налогообложения на основе патента на иной режим налогообложения, вправе вновь перейти на данную систему налогообложения не ранее чем через три года после того, как он утратил право на ее применение.

§ 3. Система налогообложения в виде единого налога

на вмененный доход для отдельных видов деятельности

Система налогообложения в виде ЕНВД была установлена в целях привлечения к уплате налогов лиц, занимающихся теми видами предпринимательской деятельности, в которых контроль за ними затруднен (розничная торговля, общественное питание, бытовое обслуживание и др.). Введение единого налога также должно было упростить порядок исчисления и уплаты налогов для отдельных категорий налогоплательщиков и снизить затраты на налоговое администрирование.

Главной особенностью ЕНВД является то, что он исчисляется не по результатам хозяйственной деятельности, а с **потенциально возможного дохода,** рассчитываемого по специальной методике с учетом совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение этого дохода.

С 1 января 2003 г. вступила в силу [гл. 26.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6378EDWCC8M) НК РФ, согласно которой ЕНВД применяется наряду с общей системой налогообложения и иными налоговыми режимами, устанавливается федеральным законодательством и вводится в действие нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

**Субъектами** системы налогообложения в виде единого налога являются организации и индивидуальные предприниматели. Переход на данный специальный налоговый режим имеет **обязательный характер** для налогоплательщиков, осуществляющих определенные [гл. 26.3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE6378EDWCC8M) НК РФ и вышеуказанными нормативными актами виды деятельности.

На уплату единого налога не переводятся субъекты, среднесписочная численность работников которых за предшествующий календарный год превышает 100 человек, и (или) организации, в которых доля участия других организаций составляет более 25% (за исключением организаций, указанных в [подп. 2 п. 2.2 ст. 346.26](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEF66W7CEM) НК РФ), а также некоторые другие категории налогоплательщиков, перечисленные в [подп. 3](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEF66W7CDM) - [5 п. 2.2 ст. 346.26](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEF66W7CBM) НК РФ.

Субъекты **обязаны встать на учет в налоговых органах по каждому месту осуществления указанной деятельности** (за исключением видов деятельности, указанных в [абз. 3 п. 2 ст. 346.28](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1EEF68W7CFM) НК РФ) в срок не позднее пяти дней с начала ее осуществления. Если субъект осуществляет предпринимательскую деятельность на территориях нескольких городских округов или муниципальных районов, на нескольких внутригородских территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, где действует несколько налоговых органов, постановка на учет осуществляется в налоговом органе, на подведомственной территории которого расположено место осуществления предпринимательской деятельности, указанное первым в заявлении налогоплательщика.

Плательщики единого налога освобождаются от уплаты тех же налогов, что субъекты упрощенной системы налогообложения (табл. 2).

Таблица 2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ОРГАНИЗАЦИИ | | ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ  ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ |
| налог на прибыль организаций в отношении прибыли,  полученной от  предпринимательской  деятельности, облагаемой  единым налогом | | налог на доходы физических лиц  в отношении доходов,  полученных от предпринимательской деятельности, облагаемой  единым налогом |
| НДС  в отношении операций, осуществляемых в рамках  предпринимательской деятельности, облагаемой единым  налогом, за исключением налога, подлежащего уплате  при ввозе товаров на таможенную территорию  Российской Федерации | | |
| налог на имущество  организаций  в отношении имущества,  используемого для ведения  предпринимательской  деятельности, облагаемой  ЕНВД | налог на имущество  физических лиц  в отношении имущества,  используемого для осуществления  предпринимательской  деятельности, облагаемой ЕНВД | |

Если налогоплательщик наряду с предпринимательской деятельностью, подлежащей обложению ЕНВД, осуществляет иные, не подпадающие под уплату единого налога виды предпринимательской деятельности, он исчисляет и уплачивает налоги и сборы в отношении данных видов деятельности в соответствии с иными режимами налогообложения. В этом случае, а также в случае осуществления подлежащей переводу на уплату ЕНВД предпринимательской деятельности нескольких видов субъект обязан по каждому виду деятельности вести раздельный учет показателей, необходимых для исчисления налога.

**Объектом ЕНВД** является **вмененный доход** налогоплательщика, под которым понимается потенциально возможный доход плательщика единого налога, рассчитываемый с учетом совокупности условий, непосредственно влияющих на получение указанного дохода. Он используется для расчета величины единого налога по установленной ставке.

**Налоговой базой** признается величина вмененного дохода в денежном выражении. Она рассчитывается как произведение базовой доходности по определенному виду предпринимательской деятельности, исчисленной за налоговый период, и величины физического показателя, характеризующего данный вид деятельности. Расчет суммы вмененного дохода можно представить в виде формулы:

ВД = БД x (N 1 + N 2 + N 3) x К1 x К2,

где ВД - величина вмененного дохода;

БД - значение базовой доходности в месяц по определенному виду деятельности;

N 1, N 2, N 3 - физические показатели, характеризующие данный вид деятельности (количество работников, автомашин, площадь торгового зала в кв. м и др.), соответственно за каждый месяц квартала;

К1, К2 - корректирующие коэффициенты базовой доходности.

Под **базовой доходностью** понимается условная месячная доходность в стоимостном выражении на ту или иную единицу физического показателя, характеризующего определенный вид предпринимательской деятельности.

Величины базовой доходности за месяц и физические показатели, участвующие в расчете, установлены в [п. 3 ст. 346.29](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EA66W7CAM) НК РФ в зависимости от осуществляемого вида предпринимательской деятельности.

Корректирующий коэффициент базовой доходности К1 **(коэффициент-дефлятор)** устанавливается на календарный год и рассчитывается как произведение коэффициента, применяемого в предшествующем периоде, и коэффициента, учитывающего изменение потребительских цен на товары, работы и услуги в Российской Федерации в предшествующем календарном году. Коэффициент-дефлятор определяется и подлежит официальному опубликованию в порядке, установленном Правительством РФ.

Корректирующий коэффициент базовой доходности К2 учитывает совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности: ассортимент товаров (работ и услуг), сезонность, режим работы и др. Конкретное значение коэффициента на календарный год устанавливается правовым актом муниципального района, городского округа, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в размере от 0,005 до 1 включительно ([п. 7 ст. 346.29](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19EA68W7C6M) НК РФ).

**Налоговым периодом** является квартал. Субъекты не позднее 20-го числа первого месяца следующего налогового периода обязаны представлять в налоговые органы по каждому месту осуществления предпринимательской деятельности налоговые декларации, форма и порядок заполнения которых утверждаются Минфином России.

**Налоговая ставка** составляет 15% величины вмененного дохода.

Единый налог **исчисляется** налогоплательщиком самостоятельно. Размер вмененного дохода рассчитывается исходя из полных месяцев, начиная с месяца, следующего за месяцем государственной регистрации налогоплательщика. Если в течение налогового периода произошло изменение величины физического показателя, оно учитывается налогоплательщиком с начала того месяца, в котором произошло. В случае осуществления субъектом нескольких видов деятельности налог рассчитывается отдельно по каждому виду.

**Уплата ЕНВД** производится не позднее 25-го числа первого месяца следующего налогового периода. Причитающаяся к уплате сумма налога может быть уменьшена в том же порядке, что и при применении упрощенной системы налогообложения. Такой вычет применим только к тем страховым взносам, которые начислены с вознаграждений работников, занятых облагаемым единым налогом видом деятельности.

Виды предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится единый налог, устанавливаются нормативными актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в пределах исчерпывающего перечня видов предпринимательской деятельности, приведенного в [п. 2 ст. 346.26](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE860W7C8M) НК РФ.

В данный перечень вошли такие виды деятельности, как оказание бытовых услуг; розничная торговля, осуществляемая через магазины и павильоны с площадью торгового зала по каждому объекту организации торговли не более 150 кв. м; оказание услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания с площадью зала обслуживания посетителей не более 150 кв. м. по каждому объекту; распространение наружной рекламы с использованием рекламных конструкций и некоторые другие.

Понятия, используемые в целях уплаты единого налога (бытовые услуги, розничная торговля, площадь торгового зала и др.), приведены в [ст. 346.27](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE662W7CFM) НК РФ.

Система налогообложения в виде ЕНВД не применяется в случае осуществления субъектами перечисленных в перечне видов предпринимательской деятельности в рамках договора простого товарищества или договора доверительного управления имуществом, а также если они являются крупнейшими налогоплательщиками в соответствии со [ст. 83](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617CEEWCC2M) НК РФ.

Налогоплательщик, допустивший по итогам налогового периода несоответствие требованиям среднесписочной численности и доли участия других организаций, считается перешедшим на общий режим налогообложения с начала налогового периода, в котором допущено несоответствие. При этом он уплачивает налоги, установленные для общего режима налогообложения, в порядке, предусмотренном для вновь созданных организаций или вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей.

§ 4. Система налогообложения

при выполнении соглашений о разделе продукции

Правовое регулирование отношений по заключению соглашений о разделе продукции осуществляется [Законом](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72338FFDDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о соглашениях о разделе продукции.

**Соглашение о разделе продукции** - это договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

Перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, устанавливаются федеральными законами.

**Сторонами соглашения являются:**

1) Российская Федерация (государство), от имени которой выступают Правительство РФ или уполномоченные им органы;

2) инвесторы - юридические лица или создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложение собственных заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения.

Соглашение заключается с победителем **аукциона на право заключения соглашения.**

Инвестору гарантируется защита имущественных и иных прав, приобретенных и осуществляемых им в соответствии с соглашением. На инвестора не распространяется действие нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, если указанные акты устанавливают ограничения его прав, приобретенных и осуществляемых в соответствии с соглашением, за исключением предписаний соответствующих органов надзора, которые выдаются в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях обеспечения безопасного ведения работ, охраны недр, окружающей среды, здоровья населения, а также общественной и государственной безопасности.

**Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции** установлена [гл. 26.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BWECFM) НК РФ. Данная система налогообложения существенным образом отличается от иных специальных налоговых режимов. Пользователь недр, являющийся стороной соглашения о разделе продукции, **освобождается от взимания отдельных налогов и иных обязательных платежей** в части и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Взимание указанных налогов и платежей **заменяется разделом продукции** в соответствии с условиями соглашения о разделе продукции, заключенного на основании [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72338FFDDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о соглашениях о разделе продукции.

**Субъектами** данного специального налогового режима являются инвесторы, т.е. юридические лица или объединения юридических лиц, создаваемые на основе договора о совместной деятельности. В целях исполнения обязанностей, связанных с выполнением работ по соглашению, в том числе с ведением учета и отчетности, инвесторы имеют право привлечь **операторов,** которые действуют на основании нотариально заверенной доверенности. При этом имущественную ответственность перед государством за действия оператора несет инвестор.

Операторами могут быть:

- созданные инвестором на территории Российской Федерации для этих целей филиалы или юридические лица;

- привлекаемые инвестором юридические лица;

- иностранные юридические лица, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации.

В [ст. 346.34](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BWECDM) НК РФ приведены основные понятия, используемые в целях [гл. 26.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BWECFM) НК РФ: "инвестор", "продукция", "произведенная продукция", "раздел продукции", "прибыльная продукция", "компенсационная продукция", "пункт раздела", "цена продукции", "цена нефти".

Под **разделом продукции** понимается раздел между государством и инвестором произведенной продукции в натуральном и (или) стоимостном выражении.

Согласно [ст. 8](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72338FFDDC6F2CD3FCDD1E9D8F37CAA62F3201AEE6076WECFM) Закона о соглашениях о разделе продукции существует два способа раздела продукции: непрямой и прямой. Соглашение может содержать только один из названных способов. При втором способе раздела продукции, в отличие от первого способа, соглашение не содержит условий определения компенсационной продукции и раздела между государством и инвестором прибыльной продукции, так как осуществляется раздел произведенной продукции. Такой порядок позволяет упростить процедуру путем исключения этапа разделения произведенной продукции на прибыльную и компенсационную и делает данный способ более привлекательным для инвесторов и контролирующих органов.

В зависимости от способа раздела продукции [гл. 26.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BWECFM) НК РФ предусмотрена замена уплаты установленных частью первой [НК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFWFCCM) РФ совокупности налогов и сборов разделом произведенной продукции в соответствии с условиями соглашения. При этом инвесторы уплачивают налоги, сборы и иные платежи, установленные [п. п. 7](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C19WEC8M), [8 ст. 346.35](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1FWECBM) НК РФ (табл. 3).

Таблица 3

|  |  |
| --- | --- |
| Первый способ раздела  продукции | Второй способ раздела  продукции |
| НДС | НДС |
| налог на прибыль  организаций |  |
| государственная пошлина | государственная пошлина |
| таможенные сборы | таможенные сборы |
| акциз |  |
| земельный налог |  |
| налог на добычу полезных  ископаемых |  |
| платежи за пользование  природными ресурсами |  |
| водный налог |  |
| плата за негативное  воздействие на окружающую среду | плата за негативное  воздействие на окружающую среду |

Суммы уплаченных инвестором налогов и платежей, за исключением налога на прибыль организаций и налога на добычу полезных ископаемых, подлежат возмещению в соответствии с положениями [гл. 26.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BWECFM) НК РФ.

Инвесторы не уплачивают налог на имущество организаций в отношении собственных основных средств, нематериальных активов, запасов и затрат, которые используются исключительно для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением.

Для получения освобождения по налогу на имущество организаций, транспортному налогу, таможенной пошлине при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации для выполнения работ по соглашению и вывозе произведенной продукции инвестор представляет в налоговые органы документы по перечням, определяемым соответственно Постановлениями Правительства РФ от 15 января 2004 г. [N 14](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB263BFED7C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) <1>, от 15 января 2004 г. [N 15](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB263BFED6C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) <2> и от 21 января 2004 г. [N 25](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EB263AF9D9C6F2CD3FCDD1E9WDC8M) <3>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 3. Ст. 199.

<2> Там же. Ст. 200.

<3> Там же. Ст. 283.

Инвестор при любом способе раздела продукции освобождается от уплаты региональных и местных налогов и сборов по решению соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления.

**Особенностью налогового администрирования** данного специального налогового режима является постановка налогоплательщика на учет в налоговом органе по местонахождению участка недр. Постановка на учет по местонахождению инвестора осуществляется только в случае, если участок находится на континентальном шельфе или в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Налогоплательщик, желающий перейти на данный специальный налоговый режим, должен представить в налоговый орган в течение 10 дней с даты вступления соглашения о разделе продукции в силу с заявлением о постановке на учет документы, установленные [п. 2 ст. 346.35](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C18WEC7M) НК РФ.

Инвестору выдается **свидетельство о постановке на учет налогоплательщика при выполнении соглашения о разделе продукции.** Данный специальный налоговый режим применяется в течение всего срока действия соглашения. При этом элементы налогообложения, установленные [ст. 17](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE607EE9WCC9M) НК РФ, определяются отдельно по каждому налогу в соответствии с главами части второй НК РФ с особенностями, предусмотренными [гл. 26.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BWECFM) НК РФ.

**Налоговые декларации** представляются в налоговые органы по местонахождению участка недр отдельно по каждому налогу, уплата которого предусмотрена [гл. 26.4](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BWECFM) НК РФ, и отдельно по каждому соглашению. С 1 января 2008 г. налогоплательщики, отнесенные в соответствии со [ст. 83](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFEDFC8AFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BEE617CEEWCC2M) НК РФ к категории крупнейших, обязаны представлять налоговые декларации (расчеты) в налоговый орган по месту учета в качестве крупнейших налогоплательщиков.

**Выездные налоговые проверки** в отношении инвесторов также проводятся с учетом особенностей. В течение срока действия соглашения проверка может проводиться в отношении любого периода начиная с года вступления соглашения в силу, а ее максимальный срок не должен превышать шесть месяцев.

При проведении выездной проверки организации, имеющей филиалы и представительства, указанный срок увеличивается на один месяц для проведения проверки каждого филиала и представительства.

Инвестор (оператор) для целей налогового контроля обязан хранить первичные документы, связанные с исчислением и уплатой налогов, в течение всего срока действия соглашения.

**Инвесторам предоставлены важные юридические гарантии (**[**п. п. 14**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWEC6M)**,** [**15 ст. 346.35**](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203AF4DCCDAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1CWEC7M) **НК РФ):**

1) если нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления не предусмотрено освобождение инвестора от уплаты региональных и местных налогов и сборов, они подлежат возмещению за счет соответствующего уменьшения доли произведенной продукции, передаваемой государству, в части, передаваемой соответствующему субъекту Российской Федерации;

2) при выполнении соглашений, заключенных до вступления в силу [Закона](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E72338FFDDC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) о соглашениях о разделе продукции, применяются условия освобождения от уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей, а также порядок их исчисления, уплаты и возврата, которые были предусмотрены этими соглашениями.

Глава XVIII. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ И КРЕДИТ

§ 1. Понятие и виды государственного (муниципального) долга

Долговые отношения с участием государства и муниципальных образований являются неотъемлемой частью финансовых систем большинства государств мира. В рамках мировой финансовой системы результатом многочисленных заимствований органами власти различных уровней на внутреннем и внешнем финансовых рынках стал рост государственного и муниципального долга как в относительном, так и в абсолютном выражении.

Государственный (муниципальный) долг можно рассматривать в нескольких аспектах. С **экономической точки зрения** государственный (муниципальный) долг представляет собой совокупность общественных отношений, в которых государство (местные органы власти) выступает в качестве заемщика или гаранта возврата займов, выданных третьим лицам.

**С материальной точки зрения** долг государства (муниципалитетов) является денежной задолженностью государства (местных органов власти) перед физическими и юридическими лицами.

И наконец, **с правовой позиции** государственный долг представляет собой денежное обязательство государства (муниципальных образований) по возврату полученных взаймы денежных средств и обязательство отвечать перед кредиторами за исполнение обязательств третьими лицами.

В действующем бюджетном законодательстве Российской Федерации **государственный долг Российской Федерации** определяется как:

1) долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации;

2) долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией;

3) долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц ([ст. 97](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE864W7CAM) БК РФ).

В научной литературе также выделяют понятие "общегосударственный долг", которое представляет собой совокупность долговых обязательств всех органов власти различных уровней (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

При рассмотрении общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере государственного (муниципального) долга, можно выделить **ряд основных признаков.**

Во-первых, обязательным субъектом в области государственного (муниципального) долга выступает государство (муниципальное образование) в качестве заемщика или гаранта.

Во-вторых, отношения в области государственного (муниципального) долга возникают, изменяются и прекращаются по поводу денежных средств, т.е. являются финансовыми отношениями.

В-третьих, отношения в сфере государственного (муниципального) кредита строятся на основе срочности, возвратности, платности и добровольности. Подчеркнем, что принцип добровольности в сфере государственного долга необходимо рассматривать с определенными ограничениями, касающимися отношений уполномоченных государственных органов между собой при привлечении денежных средств, их использовании, обслуживании и погашении.

Вместе с тем взаимоотношения уполномоченных государственных (муниципальных) органов с физическими и юридическими лицами, иностранными государствами и их юридическими лицами - заемщиками всегда построены на основе равноправия, добровольности, имущественной самостоятельности и автономии воль сторон.

В-четвертых, отношения в сфере государственного (муниципального) долга направлены на аккумуляцию свободных денежных средств.

В-пятых, назначением государственного (муниципального) долга является финансирование дефицита бюджета соответствующего уровня. В случае предоставления государственных гарантий можно говорить об обеспечении развития общественно значимых программ.

На основании изложенного под **государственным (муниципальным) долгом** следует понимать урегулированную правовыми нормами систему общественных отношений, в которых их обязательный субъект - государство (муниципальное образование) в лице уполномоченных органов выступает в качестве заемщика, гаранта по отношению к иностранным государствам, международным организациям, юридическим и физическим лицам или признает за собой долговые обязательства третьих лиц в целях финансирования дефицита бюджета и обеспечения развития социально-экономических программ.

Немаловажным вопросом в сфере правового регулирования государственного долга является отраслевая принадлежность правовых норм, регулирующих данные отношения. В правовом массиве присутствуют международно-правовые, конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и финансово-правовые нормы, что является причиной непрекращающейся дискуссии об отраслевой принадлежности института государственного (муниципального) долга.

На наш взгляд, его финансово-правовая сущность находит свое отражение в следующем. Для отношений в сфере государственного долга характерно то, что они возникают, изменяются и прекращаются в процессе образования, использования и распределения централизованных денежных фондов государства.

Все указанные отношения охватываются такой финансово-правовой категорией, как **"финансовая деятельность государства".** Под ней, в свою очередь, понимается процесс образования, распределения и использования государством средств через свои денежные фонды, осуществляемый в определенных формах (правовой и неправовой, в форме создания и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств) различными средствами, способами в целях покрытия публичных затрат.

Другой финансово-правовой особенностью, позволяющей рассматривать государственный долг как финансово-правовой институт, является то, что большинство отношений в сфере государственного кредита имеют властный характер и при их регулировании используется метод властных предписаний.

В рамках финансового права строятся отношения между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти в процессе принятия решения об осуществлении государственных заимствований, а также размещении, обслуживании и погашении государственного долга. Иными словами, финансово-правовые отношения являются неотъемлемой составляющей отношений в сфере государственного (муниципального) долга.

Не менее важно учитывать целевую направленность деятельности государства в сфере государственного долга. Целью государственных займов как одной из основных форм госдолга является финансирование дефицита федерального бюджета. Иными словами, денежные ресурсы, получаемые от государственных (муниципальных) заимствований, по определению являются финансовым обеспечением выполнения публичных задач и функций государства и муниципальных образований.

И наконец, отношения в сфере государственного долга, как и финансовая деятельность государства, реализуются в рамках субъектно-объектных отношений, отличительной особенностью которых, как уже отмечалось, является обязательное участие государства (муниципального образования), непосредственно или через свои компетентные органы власти, в данных отношениях.

Таким образом, можно утверждать, что в целом общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере государственного (муниципального) долга, являются предметом регулирования финансового права, в частности, относятся к самостоятельному финансово-правовому институту государственного долга.

§ 2. Формы государственного (муниципального) долга

Принятые государством (муниципальными образованиями) долговые обязательства находят свое отражение в оформленных кредитных соглашениях, обращающихся государственных и муниципальных ценных бумагах и иных долговых обязательствах. Перечень форм государственного и муниципального долга приведен в [БК](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFWFCCM) РФ. Рассмотрим их более подробно.

Прежде всего следует выделить **кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени Российской Федерации** как заемщика с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями. Данные соглашения представляют собой дву- и многосторонние сделки, сутью которых является предоставление Российской Федерации как заемщику денежных средств в виде кредитов на условиях добровольности, платности, срочности и возвратности.

Наиболее распространенной формой государственного долга выступают **государственные займы** путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации. По данным Минфина России, на 5 апреля 2010 г. государственный внутренний долг Российской Федерации, выраженный в государственных ценных бумагах, составлял 1869599,745 млн. руб.

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79E9293CFEDAC6F2CD3FCDD1E9WDC8M) от 29 июля 1998 г. N 136-ФЗ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" <1> определяет правовые основы участия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в осуществлении эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг и исполнения обязательств. В данном Законе также устанавливается процедура эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг и особенности их обращения, а также порядок раскрытия информации эмитентами ценных бумаг.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3814.

Под **государственными (муниципальными) ценными бумагами** понимаются эмиссионные ценные бумаги (облигации), выпущенные от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования, которые удостоверяют право их держателя на получение от эмитента денежных средств (могут быть выражены в национальной или иностранной валюте) или в зависимости от условий эмиссии этих ценных бумаг иного имущества, установленных процентов от номинальной стоимости либо иных имущественных прав.

Среди обращающихся на рынке государственных ценных бумаг можно выделить:

- государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО) - выпускаются с 1993 г.;

- облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД);

- облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФД);

- облигации федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД);

- облигации федерального займа с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК);

- облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ) - выпускаются с 1995 г.;

- облигации внутреннего государственного валютного займа (ОВВЗ) - выпускаются с 1993 г.

Эмиссия государственных (муниципальных) ценных бумаг осуществляется отдельными выпусками. Она может иметь место лишь при закреплении в бюджете на данный финансовый год предельного размера соответствующего государственного долга, а также муниципального долга и предельного объема заемных средств, направляемых Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в течение текущего финансового года на финансирование дефицита бюджета соответствующего уровня или программ развития субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Высший орган исполнительной власти Российской Федерации - Правительство РФ, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления рассматривают и утверждают в виде нормативного акта Генеральные условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг. В нем указываются вид и валюта ценных бумаг, форма выпуска, срок их обращения, а также ограничения по кругу лиц.

На основе Генеральных условий Минфин России (соответствующий исполнительный орган субъекта Российской Федерации, муниципального образования) также в форме нормативного акта принимает Условия эмиссии и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг. В нем детализируются положения Генеральных условий путем указания на минимальный и максимальный сроки обращения данного вида государственных (муниципальных) ценных бумаг, номинальную стоимость одной ценной бумаги, порядок их размещения, размер дохода, иные существенные условия.

Окончательные параметры выпуска содержатся в решении об эмиссии отдельного выпуска государственных ценных бумаг (эмитент, период размещения, форма и вид ценных бумаг, их номинальная стоимость и количество, дата погашения ценных бумаг), а также иные условия, имеющие значение для их размещения и обращения. Условия, содержащиеся в решении об эмиссии отдельного выпуска, должны быть опубликованы в СМИ или раскрыты эмитентом иным способом не позднее чем за два рабочих дня до даты начала размещения.

По итогам выпуска Минфин России (соответствующий исполнительный орган субъекта Российской Федерации, муниципального образования) как эмитент принимает нормативный правовой акт, содержащий отчет об итогах эмиссии государственных (муниципальных) ценных бумаг.

Необходимо отметить, что выпуск государственных ценных бумаг является наиболее распространенной формой государственных долгов большинства стран мира. Из-за их высокой ликвидности и малорисковости доля государственных ценных бумаг в структуре государственного долга может составлять 50 - 70% общего объема государственной задолженности.

Отдельной формой государственного долга выступают **договоры и соглашения о получении Российской Федерацией кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.** Должником по бюджетному кредиту может выступать Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования.

Специфической формой государственного (муниципального) долга выступают **договоры о предоставлении Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями государственных (муниципальных) гарантий.** С правовой точки зрения предоставление государственной (муниципальной) гарантии не является основанием для возникновения заемных отношений, в которых участвует государство (муниципальное образование).

Государственная гарантия лишь закрепляет обязанность государства, муниципального образования исполнить обязательство должника в случае его ненадлежащего выполнения последним перед третьим лицом. Таким образом, говорить о денежном обязательстве государства (муниципального образования) можно лишь на момент неисполнения юридическим лицом гарантированных обязательств.

И наконец, одной из форм долга являются **долговые обязательства, ранее отнесенные в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.** Так, государственным внутренним долгом Российской Федерации признаются государственные долговые товарные обязательства в виде облигаций государственных целевых беспроцентных займов на приобретение товаров народного потребления, включая легковые автомобили, целевых чеков на приобретение легковых автомобилей, чеков "Урожай-90", целевых вкладов на приобретение легковых автомобилей, обязательств государства перед сдатчиками сельскохозяйственной продукции. К данной форме государственного долга также относятся гарантированные сбережения граждан.

Перечень форм государственного долга субъекта Российской Федерации по сравнению с государственным долгом Российской Федерации имеет две особенности.

Во-первых, субъект Российской Федерации вправе заключать кредитные соглашения и договоры только с кредитными организациями, иностранными банками и международными финансовыми организациями.

Во-вторых, перечень форм государственного долга субъекта Российской Федерации в отличие от форм государственного долга Российской Федерации является исчерпывающим. Это прямо предусматривает [п. 2 ст. 99](consultantplus://offline/ref=6BA4778A994F416ADA6C6AA6CA8D4E79EE203EFFDECFAFC73794DDEBDFFC23BD65BA2C1BE867W7CAM) БК РФ, устанавливающий, что долговые обязательства субъекта Российской Федерации не могут существовать в иных формах, за исключением предусмотренных данным пунктом.

Для перечня форм муниципального долга по сравнению с указанными выше характерно то, что муниципальные образования вправе заключать кредитные соглашения и договоры только с российскими кредитными организациями.

Таким образом, если субъекты Российской Федерации ограничены во внешних заимствованиях кредитными соглашениями с иностранными банками и международными финансовыми организациями, то муниципальные образования вправе заключать подобные кредитные соглашения только с российскими кредитными организациями.

Подобная законодательная позиция объясняется необходимостью ограничить увеличение общегосударственной задолженности прежде всего перед иностранными государствами, иностранными кредитными организациями и международными финансовыми институтами. Как показала практика, ненадлежащее исполнение субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями своих долговых обязательств перед иностранными кредиторами негативно сказывается на инвестиционном рейтинге Российской Федерации, социально-экономической ситуации как в отдельном регионе, так и во всей стране.

§ 3. Классификация государственных (муниципальных) долгов

В финансово-правовой литературе выделяют различные основания для классификации государственных (муниципальных) долгов. Рассмотрим основные из них.

В зависимости от эмитента выделяют:

- государственный долг Российской Федерации;

- государственный долг субъекта Российской Федерации (субфедеральный долг);

- муниципальный долг.

Отметим, что Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если последние не были гарантированы Российской Федерацией. В свою очередь субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации.

В зависимости от валюты долговых обязательств выделяют:

- внешний долг;

- внутренний долг.

На 1 января 2010 г. внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего СССР, принятые Российской Федерацией) составлял 37,6 млрд. долл.

Принятый законодателем валютный критерий неоднократно подвергался критике в научных кругах. Критерий резидента представляется более подходящим, так как отражает суть внешнего долга как обязательства перед нерезидентом государства-должника. Кроме того, с точки зрения экономической безопасности государства важен именно размер долговых обязательств перед нерезидентами Российской Федерации. Хотя преимуществом валютного критерия является то, что с расчетной точки зрения он более удобен для деления внутреннего и внешнего долга и определения их текущего размера.

В зависимости от срока наступления выплат по долговым обязательствам различают государственный долг:

- капитальный;

- текущий.

Под **капитальным долгом** понимается вся сумма выпущенных, но непогашенных обязательств с учетом невыплаченных процентов.

Под **текущим долгом** понимается задолженность (основной долг, начисленные проценты и штрафные санкции), срок оплаты которой уже наступил.

По форме выплат в зависимости от обязанности государства предоставить по истечении срока обращения долговых обязательств денежные средства или определенное имущество принято выделять:

- денежные;

- товарные долговые обязательства.

По определению размера выплат следует различать долговые обязательства:

- процентные;

- дисконтные;

- выигрышные.

В процентных обязательствах доход их держателя определяется как процент, начисленный на сумму номинальной стоимости государственной ценной бумаги или на иную фиксированную сумму.

Дисконтная ценная бумага предполагает доход в виде разницы между ценой размещения и погашения ценной бумаги.

И наконец, доход по выигрышной ценной бумаге предполагает получение определенных преференций по отношению к остальным держателям невыигравших ценных бумаг (более высокую ставку процента, более высокий размер погашения).

По срокам обращения государственные долговые обязательства могут быть:

- краткосрочными (до одного года);

- среднесрочными (свыше одного года до пяти лет);

- долгосрочными (свыше пяти лет до 30 лет).

Обратим внимание, что российское законодательство устанавливает предельный срок государственных заимствований - 30 лет, а муниципальных - 10 лет.

По кругу держателей государственных долговых обязательств можно выделить:

- физических лиц;

- юридических лиц - резидентов Российской Федерации и физических лиц;

- юридических лиц - нерезидентов Российской Федерации.

Ограничения по кругу держателей ценных бумаг устанавливаются эмитентом в решении об отдельном выпуске ценных бумаг органов власти.

§ 4. Государственные гарантии

как форма государственного долга

Государственные (муниципальные) гарантии являются специфическим видом государственного (муниципального) долга. В отличие от иных видов долговых обязательств посредством предоставления гарантий государство (муниципальное образование) не привлекает в бюджеты различных уровней денежные средства и, соответственно, не возлагает на себя обязанность возвратить полученные средства, а лишь дает гарантию исполнить в определенных случаях обязательство третьего лица при неисполнении или ненадлежащем исполнении его последним или возместить ущерб, образовавшийся при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера.

Иными словами, при государственных и муниципальных гарантиях исполнение гарантированных обязательств имеет лишь вероятностный характер, в отличие от отношений, где государство или муниципальное образование выступает заемщиком и, безусловно, должно исполнить долговое обязательство.

**Государственная (муниципальная) гарантия** - вид долгового обязательства, оформленного в письменной форме, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Государственная (муниципальная) гарантия выдается в письменной форме.

Государственная (муниципальная) гарантия является отзывной, только если основания для ее отзыва прямо указаны в тексте государственной (муниципальной) гарантии.

Государственная (муниципальная) гарантия должна содержать ряд обязательных реквизитов:

- наименование гаранта и наименование органа, выдавшего гарантию от имени гаранта;

- обязательство, в обеспечение которого выдается гарантия;

- объем обязательств гаранта по гарантии и предельная сумма гарантии;

- определение гарантийного случая;

- наименование принципала;

- безотзывность гарантии или условия ее отзыва;

- основания для выдачи гарантии;

- вступление в силу (дата выдачи) гарантии;

- срок действия гарантии;

- порядок исполнения гарантом обязательств по гарантии, в том числе вид ответственности гаранта (субсидиарная или солидарная);

- порядок и условия сокращения предельной суммы гарантии при исполнении гарантии и (или) исполнении обязательств принципала, обеспеченных гарантией;

- наличие или отсутствие права требования гаранта к принципалу о возмещении сумм, уплаченных гарантом бенефициару по государственной или муниципальной гарантии (регрессное требование гаранта к принципалу, регресс);

- иные сведения, которые могут быть определены законодательными актами или правовыми актами гаранта, актами органа, выдающего гарантию от имени гаранта.

Государственная (муниципальная) гарантия также может быть выдана не бенефициару, а принципалу на основании договора о предоставлении гарантии, в случае если невозможно установить бенефициара в момент предоставления гарантии или бенефициаром является неопределенный круг лиц.

В случае если договором о предоставлении гарантии и гарантией установлен срок принятия бенефициаром (бенефициарами) гарантии и со стороны бенефициара (бенефициаров) в установленный срок не были предприняты действия, необходимые для принятия гарантии, гарантия считается непредоставленной и подлежит возврату гаранту.

Государственная (муниципальная) гарантия как долговое обязательство прекращает свое действие в следующих случаях:

- уплаты гарантом бенефициару суммы, определенной гарантией;

- истечения определенного в гарантии срока, на который она выдана;

- исполнения в полном объеме принципалом или третьими лицами обязательств принципала, обеспеченных гарантией;

- вследствие отказа бенефициара от своих прав по гарантии путем возвращения ее гаранту или письменного заявления об освобождении гаранта от его обязательств;

- если обязательство принципала, в обеспечение которого предоставлена гарантия, не возникло;

- в иных случаях, установленных гарантией.

С момента прекращения действия гарантии бенефициар лишается каких-либо прав по гарантии независимо от того, возвращена ли гарантия гаранту или нет.

Предоставление государственных и муниципальных гарантий производится на основании обязательной предварительной проверки финансового состояния получателя гарантии, и преимущественно на конкурсной основе. Опыт 90-х гг. XX в. показал, что отсутствие предварительного финансово-экономического анализа инвестиционных проектов стало причиной увеличения государственных расходов на выполнение гарантийных обязательств.

Исполнение гарантийных обязательств, предусматривающих возникновение права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловленных уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу, учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета как предоставление бюджетного кредита. В противном случае исполнение гарантийных обязательств подлежит отражению в составе расходов соответствующего бюджета.

Предоставление государственных (муниципальных) гарантий осуществляется уполномоченным государственным (муниципальным) органом власти на основании:

- федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, решения представительного органа муниципального образования о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), решений Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации муниципального образования, а также договора о предоставлении государственной или муниципальной гарантии при условии проведения анализа финансового состояния принципала;

- предоставления принципалом обеспечения исполнения обязательств принципала по удовлетворению регрессного требования к принципалу, отсутствия у принципала, его поручителей (гарантов) просроченной задолженности по денежным обязательствам перед гарантом по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации, а также неурегулированных обязательств по гарантиям, ранее предоставленным Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Минфин России либо другой орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ, ведет учет выданных гарантий, исполнения получателями указанных гарантий своих обязательств, обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации, а также случаев осуществления государством платежей по выданным гарантиям.

Предоставление и исполнение государственной (муниципальной) гарантии подлежат отражению в государственной (муниципальной) долговой книге.

В отношении государственных гарантий Российской Федерации решение об их предоставлении принимается в форме акта Правительства РФ в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период. В акте Правительства РФ о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации указываются лицо, в обеспечение исполнения обязательств которого предоставляется гарантия, предел гарантийных обязательств, а также основные условия гарантии.

В свою очередь, Минфин России, в соответствии с актом Правительства РФ, от имени Российской Федерации заключает договоры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, об обеспечении исполнения принципалом его возможных будущих обязательств по регрессным обязательствам, о переуступке гаранту прав требования бенефициара к принципалу, иные договоры (соглашения), в соответствии с актом Правительства РФ, и выдает государственные гарантии Российской Федерации.

В заключение отметим, что потенциал предоставления государственных (муниципальных) гарантий огромен. С одной стороны, их выдача не увеличивает реальных государственных расходов (при надлежащем исполнении должником своих обязательств) в отличие от других форм государственного долга, а с другой - позволяет развивать наиболее перспективные отрасли народного хозяйства, нуждающиеся в дополнительном коммерческом финансировании.

§ 5. Управление государственным (муниципальным) долгом

Государственный (муниципальный) долг как неотъемлемая часть государственных и муниципальных финансов нуждается в управлении со стороны государства и муниципальных образований. При этом управление государственным (муниципальным) долгом можно рассматривать как в узком, так и в широком смысле.

В **узком смысле управление государственным (муниципальным) долгом** определяется как совокупность финансово-долговых операций, осуществляемых исполнительными органами государственной (муниципальной) власти и уполномоченными специализированными финансовыми организациями в одностороннем порядке или по согласованию с кредиторами в целях изменения структуры и состава государственного (муниципального) долга.

Данное определение соответствует положениям [ст. 101](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70763DF2D2E579B7099FFF16253D2AD06511BD8X1CDM) БК РФ, предусматривающим, что "управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации или уполномоченным им Министерством финансов Российской Федерации". Вместе с тем содержание понятия "управление государственным (муниципальным) долгом" в финансовом законодательстве Российской Федерации не раскрывается.

В **широком смысле управление государственным (муниципальным) долгом** можно рассматривать как финансовую деятельность законодательных и исполнительных органов государственной (муниципальной) власти и уполномоченных ими организаций по финансовому прогнозированию, планированию, проведению финансовых долговых операций, финансовому учету и контролю государственного долга, направленную на финансирование дефицита государственного (муниципального) бюджета и удешевление государственного (муниципального) долга.

Рассмотрим каждую из стадий более подробно.

**1. Финансово-долговое прогнозирование** заключается в разработке документов о прогнозах социально-экономического развития государства. Ежегодно Минфин России совместно с другими органами исполнительной власти подготавливает Бюджетное послание Президента РФ, содержащее основные показатели социально-экономического развития Российской Федерации на планируемый год и среднесрочную перспективу.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, прогноз сводного финансового баланса по территории Российской Федерации и прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год представляется в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в обязательном порядке.

**2. Финансово-долговое планирование** можно рассматривать как деятельность по принятию решений относительно дальнейших действий. В Бюджетном послании Президента РФ определяются стратегические ориентиры деятельности государства в сфере управления долгом, что дает основание относить бюджетное послание к функции как прогнозирования, так и планирования.

Планирование также проявляется через разработку и принятие программ государственных внешних и внутренних заимствований и гарантий, в которых указываются размеры предполагаемых заимствований и гарантий, форма и виды государственных займов, а также структура внешнего и внутреннего государственного долга на очередной финансовый год.

На данной стадии основополагающим финансово-плановым актом является закон о бюджете соответствующего уровня на следующий год. В нем указывается дефицит бюджета, а также предельные суммы, направляемые на обслуживание и погашение внешнего и внутреннего государственного долга. В [БК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70763DF2D2E579B7099FFXFC1M) РФ установлен широкий круг финансово-правовых ограничений на размер дефицита федерального бюджета, предельный объем внутреннего и внешнего государственного долга, пределы внешних заимствований, предельные расходы на обслуживание государственного долга.

В целом деятельность государства (муниципального образования) по финансово-долговому прогнозированию и планированию получила название "стратегическое управление государственным долгом".

**3.** В свою очередь, к оперативному управлению государственным долгом следует относить **проведение финансовых долговых операций,** под которыми понимаются сделки и (или) акты исполнительных органов государства или уполномоченных финансовых организаций, направленные на изменение размера, состава и структуры государственного долга.

Рассмотрим основные виды финансово-долговых операций, а также виды нарушений государством (муниципальным образованием) своих долговых обязательств.

**Выпуск государственных (муниципальных) ценных бумаг** - отчуждение государством (муниципальным образованием) государственных (муниципальных) ценных бумаг первым владельцам.

**Конверсия** представляет собой изменение доходности государственного займа путем уменьшения или увеличения процентной ставки, уплачиваемой на основной долг.

**Выделяют несколько видов конверсий:**

- факультативную (кредиторы могут отказаться или согласиться с новыми условиями);

- обязательную (кредиторы могут принять новые условия или получить обратно внесенную сумму);

- принудительную, которая предполагает одностороннее изменение условий займов.

**Консолидацией (пролонгацией)** является изменение срока действия ранее выпущенных займов в целях легальной отсрочки платежа. В зависимости от способа изменения срока выделяют консолидацию путем добавления процентных купонов к старым облигациям либо путем выпуска новых облигаций и обмена их на обращающиеся облигации.

**Унификация** - объединение обращающихся займов в один вновь выпускаемый. Особенностью данной операции является то, что она проводится, как правило, одновременно с изменением ставки процента (конверсии) и (или) срока обращения (консолидации).

В зависимости от направленности правового регулирования данные операции могут осуществляться как на основании односторонней воли государства, что придает им финансово-правовой характер, так и по соглашению сторон, что делает данные отношения гражданско-правовыми.

В настоящее время в российском законодательстве, как и в большинстве стран мира, существует прямой запрет на одностороннее изменение условий выпущенного в обращение государственного (муниципального) займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения, что позволяет гарантировать инвестору, изначально менее защищенному субъекту, надлежащее исполнение обязательств государства по отношению к нему.

Согласно [ст. 105](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70763DF2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1A06XBCCM) БК РФ под **реструктуризацией долга** понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения долговых обязательств.

Реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

В финансово-правовой науке различают реструктуризации:

- институциональную;

- техническую.

К первым относятся финансово-долговые операции, проведенные в рамках Лондонского, Парижского клубов кредиторов или иных международных институциональных структур. Техническая реструктуризация предполагает изменение условий обслуживания и погашения государственного долга.

**Реверс** - изменение предмета долгового обязательства. При замене денежного обязательства обязательством предоставить определенное имущество (например, товары народного потребления) можно говорить о натурализации, а в обратной ситуации - о валютизации.

**Рефинансирование** - погашение существующего государственного долга за счет средств ранее выпущенного займа.

Существует прямое рефинансирование (замена на новые облигации при наступлении срока платежа) и предварительное рефинансирование (до наступления срока платежа).

Отличительной чертой управления государственным долгом Российской Федерации в период 1995 - 1998 гг. стало построение схемы заимствований именно на основе финансово-долговой операции рефинансирования.

**Обслуживание** (выплата доходов в виде процентов или в иной форме) и **погашение государственного (муниципального) долга** (возврат основного долга) являются финансово-долговыми операциями, в результате которых изменяется размер, состав и структура государственного долга.

**Предоставление обеспечения под выпуск государственного займа.** Государственный долг Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, что является публично-правовой гарантией.

**Изменение обязательных резервов.** С финансово-долговыми операциями в рамках управления государственным долгом также связана деятельность центральных банков государства, которые могут устанавливать и изменять нормативы обязательных резервов в виде государственных ценных бумаг кредитных организаций.

**Изменение статуса (вида) ценной бумаги** - присвоение статуса государственной ценной бумаги, предоставляющей владельцам возможность выведения из налогооблагаемой базы доходов по государственным ценным бумагам.

В настоящий момент две указанные выше операции не используются.

**Принятие долга** - правопреемственность между государствами применительно к определенной территории, имеющая место при смене формы правления, государственно-политического режима.

В истории России примером такой операции является Императорский Указ от 15 января 1798 г., на основе которого в рамках вхождения Польши в состав Российской Империи была осуществлена реструктуризация польских и российских долгов банкирским домом "Гопе и Ко" путем выпуска государственных облигаций на 88300000 руб. под 5% на 12 лет.

Принципиально иными действиями являются **аннулирование (отказ от долга)** и **отказ от платежа в срок.** Это нарушение государственным (муниципальным) образованием своих долговых обязательств. Их отличием друга от друга является то, что если аннулирование - это отказ государства осуществлять платежи по данным долгам в будущем, то при отказе от платежа (просрочка платежа) государство намерено осуществить платеж в иной срок.

В международной практике данные нарушения рассматриваются как **дефолт (default),** под которым понимается любое из мероприятий государства, так или иначе нарушающее права кредиторов.

К ним относятся отказ в платеже, нарушение обязательств по иным долговым обязательствам государства, изменение условий займа независимо от наличия согласия кредиторов на наименее выгодные условия по сравнению с первоначальными, деноминация валюты государства с потерей номинальной стоимости, любое нарушение, связанное со сроками и размерами выплат, мораторий государства на платежи по государственным долгам, прекращение членства в Международном валютном фонде.

**4. Финансовый учет и контроль** как функция управления государственным долгом представляет собой проверку целесообразности и законности деятельности уполномоченных государственных и частных органов в сфере управления государственным долгом. В Российской Федерации установлена единая система учета и регистрации государственных заимствований.

Минфин России осуществляет ведение государственных книг внутреннего и внешнего долга, составляющих государственную долговую книгу; в свою очередь, финансовый орган местного самоуправления ведет муниципальную долговую книгу.

§ 6. Органы управления государственным долгом

Российской Федерации

Управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется органами различных ветвей государственной власти и специализированными финансовыми организациями. Рассмотрим их более подробно.

**Президент РФ** координирует и направляет деятельность законодательных и исполнительных органов в сфере управления государственным долгом Российской Федерации путем формирования системы и структуры органов исполнительной власти (назначает Председателя Правительства РФ, представляет кандидатуру Председателя Банка России), предоставления бюджетного послания, касающегося также вопросов государственного долга, возможности использования права законодательной инициативы или вето в части совершенствований правового регулирования отношений в сфере государственного (муниципального) долга.

**Федеральное Собрание** как законодательный орган участвует в управлении государственным долгом в форме принятия федеральных законов о федеральном бюджете и утверждения программ внешних и внутренних заимствований.

Вся подготовительная работа: разработка и доработка, экономико-правовой анализ законопроектов, а также изучение текущей ситуации и зарубежного опыта - возложена на постоянно действующие в структуре Государственной Думы Федерального Собрания комитеты и комиссии. Значимость участия высшего законодательного (представительного) органа выражается в необходимости законодательно как подтвердить уже существующие государственные долги, так и одобрить возможность новых заимствований.

**Правительство РФ** на основании бюджетных целей и ограничений, установленных Президентом РФ и Федеральным Собранием, непосредственно управляет государственным долгом.

Среди полномочий Правительства РФ можно выделить предоставление в Государственную Думу проекта федерального бюджета и отчета об его исполнении, заключений на законопроекты о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства. Исключительно на заседаниях Правительства РФ устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг, а также утверждаются Генеральные условия эмиссии и обращения государственных ценных бумаг.

Проведение финансовых долговых операций осуществляют специализированные государственные органы и организации, которым Правительство РФ делегирует большинство полномочий по управлению государственным долгом на основе нормативных актов или договоров. Среди финансовых органов государственной власти - Минфин России, который Правительство РФ вправе уполномочить управлять государственным долгом.

К функциям Минфина России отнесено составление и исполнение федерального бюджета, возложены основные полномочия по управлению государственным долгом Российской Федерации. Среди них выделяют разработку состава и структуры государственного долга, подготовку проектов программ внешних и внутренних заимствований, предложение мер по совершенствованию структуры государственного долга и оптимизации расходов по его обслуживанию, ведение учета государственного долга.

Минфин России в сфере управления госдолгом сотрудничает с Министерством экономического развития РФ, которое участвует в разработке проектов программ внешних заимствований России, в процессе урегулирования внешней задолженности Российской Федерации и выплаты долгов иностранных государств Российской Федерации и осуществляет контроль за эффективным и целевым использованием кредитов.

**Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России)** осуществляет консультационную и методологическую поддержку Минфина России в части разработки основных направлений развития рынка ценных бумаг (в том числе государственных ценных бумаг) и координации деятельности органов государственной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг.

Наиболее многоаспектными являются отношения Минфина России с Банком России, который проводит денежно-кредитную политику государства. Установление обязательных нормативов, резервов, ставок кредитования, размера золотовалютных резервов, валютные интервенции, операции на рынке государственных ценных бумаг позволяют Банку России оказывать воздействие на стоимость, состояние и рынок внутренних государственных заимствований, способность государства обслуживать и погашать государственный долг.

Немаловажной функцией **Банка России** в сфере государственного долга является осуществление операций по обслуживанию внутреннего государственного долга России на безвозмездной основе.

В свою очередь, **Федеральное казначейство** регистрирует все операции, связанные с поступлением из источников финансирования дефицита бюджета, а также санкционирует и финансирует расходы федерального бюджета по обслуживанию государственного долга, тем самым контролируя сроки и полноту исполнения государственных долговых обязательств со стороны Банка России и других уполномоченных финансовых организаций.

Органом финансового контроля в сфере государственного долга выступает **Счетная палата РФ,** которая осуществляет контроль за государственным долгом, ЦБ РФ и движением средств федерального бюджета в кредитных организациях. Контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты РФ проявляется в контроле за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета по объемам, структуре, целевому назначению государственных займов и государственному долгу. Также Счетная палата РФ осуществляет непосредственный контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга России, за использованием кредитных ресурсов, предоставляемых Российской Федерации.

Применительно к бюджетному процессу (на стадии составления проекта бюджета и его утверждения) Счетная палата РФ дает заключения на проекты законов о федеральном бюджете на соответствующий год. На стадии исполнения федерального бюджета Счетная палата РФ осуществляет анализ форм отчетности участников бюджетного процесса, финансовой отчетности уполномоченных кредитных органов и готовит для палат Федерального Собрания сводные отчеты о результатах контрольных мероприятий, а также экспертные оценки.

На стадии контроля за исполнением бюджета по итогам проведенной комплексной документальной ревизии исполнения бюджета Счетной палатой РФ составляется заключение на проект представляемого Правительством РФ в Государственную Думу отчета об исполнении федерального бюджета за соответствующий год.

Значимость Счетной палаты РФ выражается не только в осуществлении контрольной функции управления государственным долгом, но и в том, что она является своеобразным "парламентским контролем", своего рода показателем, насколько в соответствии с принятым законом о федеральном бюджете и утвержденными программами внутренних и внешних заимствований действуют органы государственной власти.

Таким образом, существующая система органов управления государственным долгом имеет следующую структуру. Федеральное Собрание в законе о федеральном бюджете и программах заимствований определяет "законодательную" стратегию управления государственным долгом.

Оперативное управление осуществляет Правительство РФ, по поручению которого непосредственно управляет государственным долгом (планирует, прогнозирует, учитывает и осуществляет финансово-долговые операции) Минфин России.

Обслуживание государственного долга осуществляют Банк России, а также уполномоченные Минфином России кредитные организации или специализированные финансовые организации. Федеральное казначейство и Счетная палата РФ выполняют контрольные функции за деятельностью уполномоченных органов.

§ 7. Государственный кредит

На внутреннем и международном финансовых рынках государство выступает не только заемщиком (должником) или гарантом, но и кредитором. Отношения, в которых государство выступает кредитором, принято называть отношениями в сфере государственного кредита.

Государственный кредит наряду с государственным долгом является достаточно важным финансовым инструментом регулирования национальных и международных экономических отношений.

На внутреннем рынке государственный кредит (бюджетный кредит) служит для целей стимулирования экономических отношений путем перераспределения денежных средств в пользу развивающихся отраслей экономики, требующих дополнительного финансирования.

На международной арене государственный кредит предназначен для достижения международно-политических и международно-экономических целей. Как правило, государство-кредитор нацелено не столько на получение дохода, сколько на реализацию политических и экономических целей. Так, в ряде случаев предоставление кредитов сопровождается требованиями о предоставлении льготного режима для компаний страны-кредитора, допуске их в стратегически важные отрасли экономики страны-заемщика, а также о координации действий по решению межгосударственных вопросов. Страны-кредиторы в 1956 г. создали Парижский клуб кредиторов, призванный координировать действия стран-кредиторов по отношению к странам-должникам. В 1997 г. полноправным членом данного клуба стала Россия <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Распоряжение](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2EF30461D670245FC27C9BXFC8M) Президента РФ от 16 сентября 1997 г. N 378-рп // СЗ РФ. 1997. N 38. Ст. 4360.

В настоящее время Россия, как и ее предшественник - СССР, является одним из крупнейших кредиторов на международном финансовом рынке. Так, размер долга иностранных государств по кредитам, предоставленным Правительством СССР и Правительством РФ, по состоянию на 1 января 2006 г. составлял около 69 млрд. долл.

Предоставление государственных кредитов является исключительной компетенцией Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не имеют права предоставлять государственные кредиты.

В рамках действующего бюджетного законодательства выделяют **две формы бюджетного кредита:**

1) государственный финансовый кредит;

2) государственный экспортный кредит.

**Государственный финансовый кредит** - это форма бюджетного кредита, при которой Российская Федерация предоставляет денежные средства иностранному заемщику в объеме и на условиях, которые предусмотрены соответствующим соглашением между Правительством РФ и правительством иностранного государства.

В свою очередь, **государственный экспортный кредит** представляет собой форму бюджетного кредита, при которой за счет бюджетных средств осуществляется оплата товаров и услуг, экспортируемых в пользу иностранного заемщика - импортера товаров и услуг, в объеме и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением между Правительством РФ и правительством иностранного государства или соответствующим договором между банком - агентом Правительства РФ - и иностранным заемщиком - импортером товаров и услуг или его банком-кредитором, при наличии государственной гарантии иностранного государства по возврату этого кредита, платежи в погашение и обслуживание которого осуществляются в пользу Российской Федерации.

При этом в государственной гарантии иностранного государства по возврату государственного экспортного кредита, предоставляемого банком - агентом Правительства РФ иностранному заемщику - импортеру товаров и услуг или его банку-кредитору, закрепляется обязательство о безусловной уступке российским юридическим лицом - экспортером или банком - агентом Правительства РФ своих прав по гарантии (полностью или частично) Правительству РФ.

Результатом осуществления государственного финансового и экспортного кредитования является возникновение у Российской Федерации соответствующих внешних долговых требований, к которым помимо государственных экспортных и финансовых кредитов, предоставленных Российской Федерацией, относятся также долговые требования юридических лиц - экспортеров бывшего СССР к иностранным юридическим лицам, возникшие до 1 января 1991 г. в связи с экспортом из бывшего СССР товаров и услуг, осуществлявшимся за счет средств бюджета бывшего СССР.

Внешние долговые требования Российской Федерации формируют долг иностранных государств и иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией.

Государственной Думой Федерального Собрания при втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период утверждается **Программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период** (далее - Программа). В случае неутверждения Программы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов на очередной финансовый год в указанный срок действие ранее утвержденной Программы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов продлевается на очередной финансовый год до утверждения новой Программы.

**Программа включает в себя:**

1) наименование иностранного государства и (или) иностранного юридического лица - получателя государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита;

2) наименование гаранта возврата государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита (при наличии);

3) цели предоставления государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита;

4) общую сумму государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита на весь срок использования;

5) срок использования государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита;

6) процентную ставку по государственному финансовому кредиту и (или) государственному экспортному кредиту;

7) срок погашения государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита;

8) прогноз объема бюджетных средств, направленных на оплату товаров и услуг для государственного экспортного кредита;

9) прогноз объема предоставления денежных средств для государственного финансового кредита.

Соглашения и договоры о предоставлении государственных финансовых и экспортных кредитов могут быть заключены, если они указаны в составе Программы и предоставление данных кредитов не требует увеличения объема средств на исполнение данной Программы.

В случае если потенциальный заемщик, указанный в Программе, не воспользовался кредитом**,** то выделенные бюджетные средства перераспределяются Правительством РФ между иностранными заемщиками, включенными в Программу.

Долговые обязательства иностранных государств перед Российской Федерацией как кредитором формируют долг иностранных государств перед Российской Федерацией.

Таким образом, с правовой точки зрения **государственный кредит** можно определить как урегулированные нормами права общественные отношения в сфере предоставления Российской Федерацией денежных средств или товаров на условиях срочности, платности и возвратности иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям (международный государственный кредит) и юридическим лицам, зарегистрированным на территории Российской Федерации (национальный государственный кредит).

В [БК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70763DF2D2E579B7099FFXFC1M) РФ предусмотрен **ряд методов управления государственным кредитом.** Среди них следует выделить:

1) реструктуризацию;

2) списание;

3) уступку задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией.

**Реструктуризация.** Под реструктуризацией долга иностранных государств и (или) иностранного юридического лица перед Российской Федерацией понимается пересмотр условий погашения указанного долга.

**Списание.** Реструктуризация долга иностранных государств и (или) иностранного юридического лица перед Российской Федерацией может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга и начисленных процентов. Отметим, что списание долга государства является широко распространенной финансово-кредитной операцией по управлению государственным кредитом. В основном она применяется в отношении так называемых плохих долгов, которые с большой степенью вероятности никогда не будут возвращены должником.

Договоры о реструктуризации задолженности или списании задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией подлежат ратификации Государственной Думой, за исключением случаев реструктуризации задолженности и ее списания в рамках участия Российской Федерации в международных финансовых организациях и финансовых клубах на условиях, общих и единых для всех участников этих организаций и клубов. Так, например, принятие Российской Федерации в Парижский клуб кредиторов принесло не только политические и экономические преимущества (повышение кредитного рейтинга России, рост котировок ее долгов, начало погашения обязательств странами, ранее считавшимися безнадежными должниками), но и выполнение ряда обязательств по списанию части внешних активов Российской Федерации.

В результате только начальное сокращение долговых требований Российской Федерации к странам-дебиторам, имеющим отношение к Парижскому клубу кредиторов, составило 25,609 млрд. долл. Среди стран-дебиторов, которым была списана задолженность, оказались развивающиеся страны Африки: Эфиопия, Танзания, Мали, Центральная Африканская Республика, Чад, а также Албания, Вьетнам, Гвинея, Экваториальная Гвинея и многие другие.

**Уступка прав требования.** Бюджетным законодательством предусмотрена уступка прав требований по долговым обязательствам иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией. Подобная уступка может быть осуществлена Правительством РФ в соответствии со специальным федеральным законом либо с положением о соответствующей уступке прав требований, содержащимся в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Целью уступки прав требования является необходимость получения государством-кредитором денежных средств до наступления срока погашения государственного кредита.

В заключение отметим, что в настоящий момент для России до сих пор не решен вопрос инвентаризации всех внешних активов России, значительной частью которых являются государственные кредиты, выданные СССР и его правопреемницей - Россией.

Глава XIX. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАХОВОГО ДЕЛА

§ 1. Понятие страхового рынка.

Страхование как экономическая и правовая категории

Осуществление страхования обусловлено определенными социально-экономическими потребностями общества. Являясь одним из элементов производственных отношений, страхование создает необходимые условия для проведения предупредительных мероприятий по предотвращению отрицательных последствий воздействия стихийных сил природы и других чрезвычайных событий.

В случае возникновения ущерба от указанных обстоятельств страхование призвано возместить материальные потери, способствуя восстановлению разрушенных, поврежденных производственных сил, компенсируя вред, причиненный в социальной сфере, в том числе и отдельным членам общества.

Объективный характер страхования возлагает на государство обязанность организовать страховое дело, создать в обществе условия для его развития и достижения с его помощью общесоциальных целей и задач. Организация страхового дела основывается на том, что страхование является самостоятельным институтом финансовой системы общества.

Страхование может быть охарактеризовано как экономическая и правовая категория.

Как **экономическая категория** страхование представляет собой систему экономических отношений по поводу образования централизованных и децентрализованных денежных и материальных фондов, необходимых для покрытия непредвиденных нужд общества и его членов.

С **материальной точки зрения** страхование выступает в виде созданных денежных или материальных фондов, которые используются для возмещения ущерба, возникшего в результате стихийных бедствий и других непредвиденных обстоятельств.

Правовое понятие **страхования** дается в Законе об организации страхового дела в РФ: это отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков [(ст. 2)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFF16253D2AD0651X1CCM).

В научной литературе страхование рассматривается не только как экономическая, но и как **правовая категория.** В этом смысле страхование представляет собой общественные отношения, возникающие при создании и использовании страхового фонда и опосредуемые нормами права.

Страхование как система защиты имущественных интересов граждан, организаций и государства является необходимым элементом социально-экономической системы общества.

Создание страховых фондов имеет целью гарантировать восстановление нарушенных имущественных интересов в случае непредвиденных обстоятельств, а также оказывает положительное воздействие на укрепление финансов государства, его финансовой системы. Это обусловлено тем, что возмещение ущерба осуществляется главным образом из страховых фондов, а не за счет бюджетных средств, а также тем, что страхование является одним из наиболее стабильных источников долгосрочных инвестиций.

Страхование - обязательное условие общественного воспроизводства, поэтому, как отмечается в экономической литературе, затраты по обеспечению страховой защиты должны входить в издержки производства. В настоящее время хозяйствующие субъекты не могут все затраты на страхование относить на издержки производства, это является одним из сдерживающих обстоятельств развития современного российского страхового рынка <1>. Учитывая необходимость создания государством комплекса мероприятий, условий для функционирования страхования, целесообразно подробнее остановиться на характеристике страхового рынка.

--------------------------------

<1> См.: Финансы: Учебник / Под ред. С.И. Лумина, В.А. Слепова. М., 2003. С. 547.

Страховой рынок представляет собой составную часть финансового рынка страны, так же как страхование выступает, как отмечалось ранее, институтом финансовой системы общества. Страховой рынок представляет собой систему отношений, объективно складывающихся между страхователями, страховщиками, иными субъектами в процессе формирования и распределения целевых страховых фондов, а также государственного регулирования организации страхового дела.

Место страхового рынка в финансовой сфере и потребность его регулирования нормами финансового права обусловлены следующими важнейшими обстоятельствами:

- во-первых, существует объективная потребность в страховой защите, что ведет к образованию страхового рынка в социально-экономической системе общества;

- во-вторых, страхование осуществляется в денежной форме, что объективно связывает его с иными институтами финансовой системы;

- в-третьих, эффективно функционирующий страховой рынок способствует стабилизации денежного обращения в стране.

Рассмотрим эти обстоятельства подробнее.

Объективная потребность возмещения возникающих материальных потерь обусловливает необходимость возникновения соответствующих взаимоотношений между людьми по их предупреждению, предотвращению, преодолению и ограничению. Это, в свою очередь, направлено на обеспечение непрерывного, бесперебойного процесса производства и воспроизводства в обществе, на поддержание стабильного уровня жизни.

Можно сделать вывод, что потребность в страховой защите имеет всеобщий, публичный характер, пронизывает все сферы общественного производства, деятельность всех хозяйствующих субъектов, всего населения, всю социально-экономическую систему общества. Иными словами, страховой рынок взаимосвязан с финансами предприятий, финансами населения, банковской системой, государственными финансами, муниципальными финансами. Перечисленные институты выступают в возникающих страховых отношениях в качестве страхователей, выгодоприобретателей.

Помимо воздействия на общественное воспроизводство страховой рынок оказывает влияние на финансовые потоки, поскольку страховые фонды формируются за счет перераспределения финансов хозяйствующих субъектов, граждан; в свою очередь страховые фонды размещаются в иных институтах финансовой системы, обслуживают инвестиционную и иные виды деятельности различных субъектов. Проведение страховщиками страховой, инвестиционной деятельности, необходимость размещения страховых фондов, уплаты налогов связаны с отчислением в бюджеты, внебюджетные государственные фонды соответствующих платежей.

Экономисты отмечают не только основы взаимодействия и взаимосвязи различных институтов финансовой системы, но и конкуренцию в привлечении свободных денежных средств населения и организаций <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансы: Учебник / Под ред. С.И. Лумина, В.А. Слепова. С. 547.

Страховой рынок как институт финансового рынка и страхование как самостоятельный институт финансовой системы осуществляют следующие основные функции:

1) предупредительную - связана с возможностью проведения профилактических мероприятий, направленных на предупреждение наступления возможных убытков страхователей;

2) восстановительную или компенсационную (защитную) - заключается в том, что в случае наступления страхового случая и выплаты определенной, обусловленной договором денежной суммы происходит полное или частичное погашение убытков, понесенных страхователем;

3) сберегательную - направлена на сохранение страховых взносов в течение длительного периода. В отличие от банковской системы, для которой также характерна сберегательная функция, страховщики выплачивают не регулярные доходы владельцам вкладов, а только разовые компенсации. Одновременно данная функция состоит в постоянном увеличении финансовых возможностей, стабильности страхового рынка;

4) контрольную - проявляется в том, что страховые платежи аккумулируются в страховые фонды на строго определенные цели, должны использоваться только в конкретных случаях и строго определенным кругом субъектов, участвовавших в формировании страховых резервов;

5) инвестиционную - связана с размещением страховщиками временно свободных денежных средств страховых фондов в ценные бумаги, депозиты банков и т.д.

- В соответствии со [ст. 72](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501ED2X1C9M) Конституции РФ осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации их последствий находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Страхование, как уже отмечалось, наряду с другими мерами призвано предотвращать и ликвидировать отрицательные последствия чрезвычайных обстоятельств. Эта важная сфера деятельности в России основывается на соответствующей правовой базе, которая включает в себя значительное количество различных нормативных актов, в своей совокупности образующих страховое законодательство. Содержащиеся в нем нормы права образуют комплексный правовой институт - страховое право. Нормы страхового права регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе создания и использования специальных страховых фондов денежных средств.

Разнообразие и сложность названных общественных отношений обусловили необходимость их правового урегулирования нормами различных отраслей права, таких как административное, финансовое, гражданское, социального обеспечения и др.

**Источниками страхового права** являются нормативные правовые акты разного уровня и, как отмечалось, ряда отраслей российского законодательства, что также обусловлено комплексным характером данного института.

К важнейшим нормативным актам, регулирующим страхование и являющимся основными в системе страхового законодательства, относятся:

- ГК РФ ([ст. ст. 927](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DD215X0C4M) - [970](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501EDA15X0CCM));

- [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFXFC1M) РФ от 27 ноября 1992 г. N 4015-1 "О страховании" <1> в редакции Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59782BF50C6AD670245FC27C9BXFC8M) от 31 декабря 1997 г. N 157-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О страховании" <2>, с последующими изменениями и дополнениями;

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 2. Ст. 56 (документ утратил силу).

<2> СЗ РФ. 1998. N 1. Ст. 4.

- [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221FB0165D670245FC27C9BXFC8M) РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации";

- Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F2016AD42D2E579B7099FFXFC1M) от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" <1>;

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3803.

- Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597328F2026BD670245FC27C9BXFC8M) от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" <1>;

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3686.

- [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70C64DE2D2E579B7099FFXFC1M) об обязательном пенсионном страховании в РФ;

- Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF00D6AD670245FC27C9BXFC8M) от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2003. N 52 (ч. I). Ст. 5029.

В названных законодательных актах раскрываются такие основные понятия и категории страхования, как "страхователь", "страховщик", "страховой риск", "страховой случай", "страховая сумма", "страховая выплата", "страховая премия", "страховой взнос", "тариф", "договор страхования" и др.

В настоящее время также действует ряд законов, в которых закреплен правовой статус различных категорий граждан, осуществляющих определенные виды профессиональной деятельности. В названных актах, например, в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2FF40161D670245FC27C9BXFC8M) от 28 марта 1998 г. N 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" <1>, содержатся нормы, гарантирующие страховую охрану их жизни и здоровья (военнослужащие, сотрудники налоговых, таможенных, правоохранительных органов и др.).

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1474.

Нормы, регулирующие страховые отношения, содержатся и в таких законах, как Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F30066D42D2E579B7099FFXFC1M) от 16 июля 1998 г. N 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)" <1>, Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C29FA0267D670245FC27C9BXFC8M) от 29 октября 1998 г. N 164-ФЗ "О финансовой аренде (лизинге)" <2>, Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF40364D670245FC27C9BXFC8M) от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" <3> и др.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1998. N 29. Ст. 3400.

<2> СЗ РФ. 1998. N 44. Ст. 5394.

<3> СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

Отношения по страхованию регулируются и иными законодательными актами, например, Кодексом торгового мореплавания РФ ([гл. XV](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00564DC2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDA1D03XBCAM) - о страховании от имущественных потерь); страхование банковских вкладов регулируется [ст. ст. 38](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1E0CXBC0M) и [39](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1E00XBC0M) Закона о банках; медицинское страхование регулируется [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221FB0165D670245FC27C9BXFC8M) РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации"; в целом обязательное социальное страхование осуществляется в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597328F2026BD670245FC27C9BXFC8M) "Об основах обязательного социального страхования".

Источником правового регулирования страхования являются и указы Президента РФ, постановления Правительства РФ.

Помимо названных актов высших органов государственной власти страховая деятельность регламентируется актами Минфина России, например, [Приказом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597329F20661D670245FC27C9BXFC8M) от 8 августа 2005 г. N 100н "Об утверждении Правил размещения страховщиками страховых резервов" <1>, инструкциями Минфина России, нормативными актами ЦБ РФ по регулированию страховой деятельности в сфере валютных отношений; продолжают действовать инструкции Федеральной службы России по надзору за страховой деятельностью (Росстрахнадзора) и др.

--------------------------------

<1> БНА РФ. 2005. N 36.

Порядок страхования отдельных категорий работников регламентируется также нормативными актами отраслевых министерств и ведомств, например, [Приказом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597829FB0765D670245FC27C9BXFC8M) МВД России от 16 декабря 1998 г. N 825 "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья в системе МВД России" <1>, [Приказом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732BFA0265D670245FC27C9BXFC8M) директора ФСБ России от 21 сентября 2009 г. N 477 "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих органов Федеральной службы безопасности и граждан, призванных на военные сборы" <2>.

--------------------------------

<1> БНА РФ. 1999. N 7.

<2> БНА РФ. 2009. N 50.

В результате воздействия указанных нормативных правовых актов на общественные отношения в сфере страхования они приобретают форму страхового правоотношения.

§ 2. Понятие страхового правоотношения.

Виды страхования

Понятие страхования, как отмечалось ранее, содержится в [Законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFF16253D2AD0651X1CCM) об организации страхового дела в РФ, в соответствии с которым страхование представляет собой отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков. Помимо страхования в законодательстве содержатся понятия "сострахование" и "перестрахование".

Под **сострахованием** понимается страхование одного и того же объекта страхования несколькими страховщиками по одному договору страхования.

Под **перестрахованием** понимается деятельность по защите одним страховщиком (перестраховщиком) имущественных интересов другого страховщика (перестрахователя), связанная с принятием последним по договору страхования (основному договору) обязательств по страховой выплате.

Возникающие в процессе страхования, сострахования, перестрахования общественные отношения регулируются нормами права и приобретают форму правоотношения, субъекты которого обладают юридическими правами и обязанностями.

Страховые правоотношения возникают между различными субъектами. [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFF16253D2AD0654X1CAM) об организации страхового дела в РФ относит к участникам названных отношений:

- страхователей, застрахованных лиц, выгодоприобретателей;

- страховые организации;

- общества взаимного страхования;

- страховых агентов, страховых брокеров;

- страховых актуариев;

- орган страхового надзора (федеральный орган исполнительной власти, к компетенции которого относится осуществление государственного надзора за деятельностью субъекта страхового дела).

Страховыми организациями - **страховщиками,** в соответствии с законом, могут быть как государственные, так и негосударственные юридические лица, созданные для осуществления страхования, перестрахования, взаимного страхования на основании соответствующей лицензии (разрешения), предоставляющей право заниматься страховой деятельностью на территории Российской Федерации.

Страховщики выполняют следующие функции:

- осуществляют оценку страхового риска;

- получают страховые премии (страховые взносы);

- формируют страховые резервы;

- инвестируют активы;

- определяют размер убытков или ущерба;

- производят страховые выплаты;

- осуществляют иные действия, связанные с исполнением обязательств по договору страхования.

Юридические и физические лица для страховой защиты своих имущественных интересов могут создавать **общества взаимного страхования** в порядке и на условиях, которые предусмотрены Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2AFA006AD670245FC27C9BXFC8M) "О взаимном страховании" (о чем будет сказано в следующем [параграфе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F75A7A5240E597B2EFA0D65D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A5019D91CX0C0M)).

**Страховые агенты** - граждане Российской Федерации, осуществляющие свою деятельность на основании гражданско-правового договора, или российские юридические лица (коммерческие организации), представляющие страховщика в отношениях со страхователем по поручению страховщика в соответствии с предоставленными полномочиями.

**Страховые брокеры** - граждане Российской Федерации, зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей, или российские юридические лица (коммерческие организации), представляющие страхователя в отношениях со страховщиком по поручению страхователя или осуществляющие от своего имени посредническую деятельность по оказанию услуг, связанных с заключением договоров страхования или договоров перестрахования.

**Страховые актуарии** - граждане Российской Федерации, имеющие квалификационный аттестат и осуществляющие на основании трудового договора или гражданско-правового договора со страховщиком деятельность по расчетам страховых тарифов, страховых резервов страховщика, оценке его инвестиционных проектов с использованием актуарных счетов.

Страховщики по итогам каждого финансового года обязаны проводить актуарную оценку принятых страховых обязательств (страховых резервов). Полученные результаты страховщики должны представлять в орган страхового надзора.

Общества взаимного страхования, страховые брокеры и страховые актуарии являются субъектами страхового дела, и их деятельность также подлежит лицензированию.

Предметом непосредственной деятельности страховщиков не может быть производственная, торгово-производственная и банковская деятельность.

**Страхователями** могут быть юридические и дееспособные физические лица. Страхователь вправе заключить со страховщиком договор о страховании третьих лиц в пользу последних (застрахованные лица).

- В страховых правоотношениях может участвовать и выгодоприобретатель, когда страхователь при заключении договоров страхования назначит физическое или юридическое лицо для получения страховых выплат.

**Объектами страхования,** в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFF16253D2AD0653X1CEM) об организации страхового дела в РФ, являются не противоречащие законодательству Российской Федерации имущественные интересы.

К объектам страхования [ст. 4](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFF16253D2AD0653X1CEM) Закона об организации страхового дела в РФ относит следующие.

**Объектами личного страхования** могут быть имущественные интересы, связанные:

1) с достижением гражданами определенного возраста, со смертью, с наступлением иных событий в жизни граждан (страхование жизни);

2) причинением вреда жизни, здоровью граждан, оказанием им медицинских услуг (страхование от несчастных случаев и болезней, медицинское страхование).

**Объектами имущественного страхования** могут быть имущественные интересы, связанные:

1) с владением, пользованием и распоряжением имуществом (страхование имущества);

2) обязанностью возместить причиненный другим лицам вред (страхование гражданской ответственности);

3) осуществлением предпринимательской деятельности (страхование предпринимательских рисков).

В соответствии со [ст. 928](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DD215X0C1M) ГК РФ не допускается страхование противоправных интересов, убытков от участия в играх, лотереях и пари, а также расходов, к которым лицо может быть принуждено в целях освобождения заложников. [Пунктом 3 ст. 4](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFF16253D2AD0654X1CDM) Закона об организации страхового дела в РФ это положение уточнено и подчеркивается, что "страхование противоправных интересов, а также интересов, которые не являются противоправными, но страхование которых запрещено законом, не допускается".

- Страховое законодательство предусматривает несколько видов страхования. При классификации страхования могут быть использованы разнообразные критерии.

Российским законодательством предусмотрено **две формы страхования:**

1) обязательное (в силу закона);

2) добровольное (в силу соглашения).

**Обязательное страхование** может осуществляться как за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации (обязательное государственное страхование), так и за счет страхователей.

**Добровольное страхование** возникает на основании договора имущественного или личного страхования, заключаемого гражданином или юридическим лицом (страхователем) со страховой организацией (страховщиком).

По объекту страхования оно делится:

1) на имущественное страхование (страхование материальных ценностей, страхование гражданской ответственности, страхование предпринимательских рисков);

2) личное страхование (страхование жизни, страхование от несчастных случаев и болезней, медицинское страхование).

В целом в соответствии с классификацией видов страхования, предусмотренной [ст. 32.9](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFF16253D2AD065215XDC2M) Закона об организации страхового дела в РФ, предусмотрено 23 различных вида страхования, к которым, в частности, отнесено:

- страхование жизни на случай смерти, дожития до определенного возраста или срока либо наступления иного события;

- пенсионное страхование;

- страхование жизни с условием периодических страховых выплат (ренты, аннуитетов) и (или) с участием страхователя в инвестиционном доходе страховщика;

- страхование от несчастных случаев и болезней;

- медицинское страхование;

- страхование средств наземного, железнодорожного, воздушного, водного транспорта;

- страхование грузов;

- страхование имущества юридических лиц;

- страхование гражданской ответственности владельцев различного вида транспортных средств;

- страхование предпринимательских рисков;

- страхование финансовых рисков и др.

Данный перечень имеет большое значение, поскольку лицензии страховщикам выдаются только на проведение конкретных видов страхования. Этот перечень видов страхования является исчерпывающим, что означает недопустимость осуществления иных видов страхования, не предусмотренных законом.

В целях создания стабильного страхового рынка, способствующего выполнению общесоциальных целей и задач по защите граждан и организаций от наступления неблагоприятных последствий, государство, уполномоченные им органы власти осуществляют особый вид деятельности - регулирование страхового дела.

§ 3. Государственное регулирование страховой деятельности

Формирование в обществе страхового рынка предполагает осуществление страховой деятельности.

Под **страховой деятельностью** (в законодательстве отождествляется с понятием страхового дела) понимается одно из направлений финансовой деятельности в сфере функционирования страховщиков по страхованию, перестрахованию, взаимному страхованию, а также страховых брокеров, страховых актуариев по оказанию услуг, связанных со страхованием, перестрахованием.

На государство возлагается организация страхового дела, **целью** которой является обеспечение защиты имущественных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении страховых случаев.

Для достижения указанной цели государству необходимо решить следующие **задачи:**

- проведение единой государственной политики в сфере страхования;

- установление принципов страхования и формирования механизмов страхования, обеспечивающих экономическую безопасность граждан и хозяйствующих субъектов на территории Российской Федерации.

В целом организаторская деятельность государства должна быть направлена на обеспечение надежной и финансово устойчивой системы страхования, на повышение эффективности государственного регулирования страховой деятельности, а также на развитие сотрудничества с международным страховым рынком.

**Государственное регулирование страховой деятельности** должно обеспечить выполнение названных выше мер и действенный контроль страхового сектора экономики. Оно должно осуществляться по следующим направлениям:

- прямое участие государства в становлении страховой системы;

- законодательное обеспечение защиты национального страхового рынка;

- совершенствование государственного надзора за страховой деятельностью.

**Прямое участие государства в становлении страховой системы** предполагает, в частности:

- обеспечение за счет бюджетных средств программ обязательного государственного страхования;

- повышение роли государственных страховых компаний в реализации государственной политики в области страхования;

- предоставление дополнительных гарантий при размещении средств страховщиков, аккумулируемых в рамках приоритетных видов страхования, в форме специальных нерыночных государственных ценных бумаг с гарантированным доходом;

- формирование целевых резервов, компенсирующих несостоятельность отдельных страховых организаций при исполнении ими обязательств по договорам долгосрочного страхования жизни и пенсионного страхования граждан.

Реализация подобных мер возложена в первую очередь на Федеральную службу страхового надзора, находящуюся в ведении Минфина России, действующего совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

**Федеральная служба страхового надзора** наделена следующими полномочиями:

- выдает страховщикам лицензии на осуществление страховой деятельности;

- ведет единый Государственный реестр страховщиков, объединений страховщиков и реестр страховых брокеров;

- осуществляет контроль за обоснованностью страховых тарифов и обеспеченностью платежеспособности страховщиков;

- устанавливает правила формирования и размещения страховых резервов;

- разрабатывает нормативные акты и методические документы по вопросам страхования;

- обобщает практику страховой деятельности.

Важнейшим проявлением государственного регулирования страховой деятельности является ее **лицензирование,** осуществляемое на основе и в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFXFC1M) об организации страхового дела в РФ, а также с подзаконными актами.

Деятельность, связанная с оценкой страховых рисков, определением размера ущерба, размера страховых выплат, иная консультационная и исследовательская деятельность в области страхования не требуют получения лицензии.

Выдаваемая на осуществление страховой деятельности лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на проведение названной деятельности на территории страны при соблюдении им условий и требований, оговоренных при выдаче лицензии.

Лицензия на проведение страховой деятельности не имеет ограничений по сроку действия, если это специально не предусмотрено при ее выдаче. Лицензии выдаются на проведение добровольного и обязательного страхования, а также перестрахования, взаимного страхования, страховой брокерской деятельности. Лицензии выдаются на проведение тех видов страхования, которые перечислены, как отмечалось ранее, в [ст. 32.9](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10662DC2D2E579B7099FFF16253D2AD065215XDC2M) Закона об организации страхового дела в РФ.

Для обеспечения исполнения обязательств по страхованию, перестрахованию страховщики формируют страховые резервы, средства которых используются исключительно для осуществления страховых выплат. Страховые резервы не подлежат изъятию в бюджет. Страховщикам предоставлено право инвестировать и иным образом размещать средства страховых резервов в порядке, установленном нормативно-правовым актом органа страхового надзора.

Под **размещением страховых резервов** понимаются активы, принимаемые в покрытие (обеспечение) страховых резервов.

Активы, принимаемые в покрытие страховых резервов, должны удовлетворять условиям диверсификации, возвратности, прибыльности и ликвидности.

В покрытие страховых резервов принимаются следующие **виды активов:**

1) государственные ценные бумаги Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальные ценные бумаги;

2) векселя банков;

3) акции, облигации, жилищные сертификаты, не перечисленные выше;

4) банковские вклады (депозиты), в том числе удостоверенные депозитными сертификатами, в банках-резидентах;

5) инвестиционные паи паевых инвестиционных фондов;

6) доли в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью и вклады в складочный капитал товариществ на вере;

7) недвижимое имущество, расположенное на территории Российской Федерации;

8) доля перестраховщиков в страховых резервах;

9) депо премий по рискам, принятым в перестрахование;

10) дебиторская задолженность страхователей, перестраховщиков, перестрахователей, страховщиков и страховых посредников;

11) денежная наличность в рублях;

12) денежные средства или иностранная валюта на счетах в банках-резидентах;

13) слитки золота и серебра, находящиеся на территории Российской Федерации, и др. <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Приказ](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597329F20661D670245FC27C9BXFC8M) Минфина России "Об утверждении Правил размещения страховщиками средств страховых резервов".

После регистрации и выдачи лицензии на проведение страховой деятельности государство в лице уполномоченных органов осуществляет постоянный надзор за деятельностью страховщиков.

Государственный надзор за деятельностью субъектов страхового дела осуществляется в целях соблюдения ими страхового законодательства, предупреждения и пресечения нарушений участниками страховых отношений, обеспечения защиты прав и законных интересов страхователей, иных заинтересованных лиц и государства, эффективного развития страхового дела. Страховой надзор осуществляется на принципах законности, гласности и организационного единства.

**Страховой надзор включает в себя:**

1) лицензирование деятельности субъектов страхового дела, аттестацию страховых актуариев, ведение единого государственного реестра субъектов страхового дела, реестра объединений субъектов страхового дела;

2) контроль за соблюдением страхового законодательства, в том числе путем проведения на местах проверок деятельности субъектов страхового дела, и достоверностью представляемой ими отчетности, а также за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности и др.

**Федеральная служба страхового надзора имеет право:**

- получать от страховщиков установленную отчетность о страховой деятельности и информацию об их финансовом положении;

- осуществлять проверку соблюдения страховщиками страхового законодательства и достоверности представляемой ими отчетности;

- при выявлении нарушений страховщиками страхового законодательства давать предписания по их устранению. В случае невыполнения указанных предписаний Федеральная служба страхового надзора (ФССН) имеет право приостанавливать или ограничивать действие лицензии страховщика вплоть до устранения выявленных нарушений либо отозвать лицензию.

Этому же органу принадлежит право на обращение в арбитражный суд с исками о ликвидации страховщиков, неоднократно нарушавших страховое законодательство.

На систему страхования распространяется требование обязательного аудита страховых организаций, которое установлено Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00563DB2D2E579B7099FFXFC1M) "Об аудиторской деятельности".

Минфин России постоянно взаимодействует с различными органами, в том числе:

- с правоохранительными - в целях пресечения фактов мошенничества в сфере страхования;

- с органами, осуществляющими антимонопольную политику;

- с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации - в целях выработки единых методических принципов организации и осуществления страхового дела и недопущения принятия на региональном уровне решений, не соответствующих действующему законодательству;

- с органами страхового надзора зарубежных стран;

- со Всероссийским союзом страховщиков и с другими профессиональными объединениями страховщиков.

§ 4. Финансово-правовое регулирование

обязательного страхования

**Обязательное страхование** - одна из форм страхования, при которой страховые отношения возникают в силу закона. Обязательное страхование подразделяется на **государственное,** регулируемое специальным законодательством Российской Федерации, и **социальное,** правовую основу которого образуют в первую очередь Федеральные законы: "[О медицинском страховании](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221FB0165D670245FC27C9BXFC8M) граждан в Российской Федерации", "[Об обязательном социальном страховании](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F2016AD42D2E579B7099FFXFC1M) от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний", ["Об основах обязательного социального страхования"](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597328F2026BD670245FC27C9BXFC8M), [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70C64DE2D2E579B7099FFXFC1M) об обязательном пенсионном страховании РФ и иные нормативные акты.

Возникающие при обязательном социальном страховании общественные отношения являются одновременно предметом трудового права, права социального обеспечения, а также финансового права.

Финансово-правовое регулирование в сфере обязательного страхования обусловлено тем, что:

1) именно государство в законодательном порядке устанавливает виды, условия обязательного страхования;

2) государство определяет бюджетные источники выплат страховых возмещений;

3) государство или выступает одной из сторон данных отношений, или осуществляет государственный надзор за выполнением требований закона страховщиком и страхователем;

4) регулирование отношений по обязательному страхованию осуществляется государством с использованием императивного метода, что является характерным для финансового права;

5) законодательно устанавливаются тарифы страховых взносов, платежей;

6) государство определяет порядок формирования, размещения и расходования соответствующих страховых фондов в публичных целях.

**Цель** финансово-правового регулирования данных отношений заключается в обеспечении, с одной стороны, автономности финансовой системы обязательного социального страхования, а с другой стороны, включенности системы обязательного социального страхования в финансовую систему государства, гарантированности государством соблюдения прав застрахованных лиц.

**Основными принципами осуществления обязательного социального страхования являются:**

- устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения и страховых взносов;

- всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;

- государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнения обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;

- государственное регулирование системы обязательного социального страхования;

- паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;

- обязательность уплаты страхователями страховых взносов в бюджеты фондов конкретных видов обязательного социального страхования;

- ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;

- обеспечение надзора и общественного контроля;

- автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

**Субъектами отношений** по обязательному социальному страхованию выступают:

1) страховщик - некоммерческие организации, создаваемые в соответствии с законодательством о конкретных видах социального страхования: Фонд социального страхования РФ, Пенсионный фонд РФ, фонды обязательного медицинского страхования;

2) страхователь - юридическое лицо любой организационно-правовой формы (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории Российской Федерации и нанимающая граждан Российской Федерации) либо физическое лицо, нанимающее лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию. В ряде случаев, предусмотренных законодательством, страхователями могут выступать органы исполнительной власти и органы местного самоуправления;

3) застрахованные лица - граждане Российской Федерации; иностранные граждане; лица без гражданства, работающие по трудовым договорам; лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой; иные категории граждан, предусмотренные законодательством.

**Основанием страховых выплат** является наступление следующих страховых рисков:

- необходимость получения медицинской помощи;

- временная нетрудоспособность;

- трудовое увечье и профессиональное заболевание;

- инвалидность;

- потеря кормильца;

- смерть застрахованного лица;

- другие страховые риски.

**Страховыми обеспечениями** по отдельным видам обязательного социального страхования являются, в частности:

- пенсия по старости;

- пенсия по инвалидности;

- пенсия по случаю потери кормильца;

- пособие по временной нетрудоспособности;

- пособие по безработице;

- оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей;

- оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи;

- иные виды пенсий и пособий.

**Источниками формирования фондов обязательного социального страхования являются:**

- единый социальный налог;

- страховые взносы;

- выделяемые из бюджета средства;

- штрафы, пени, взимаемые со страхователей за допущенные нарушения;

- иные источники, предусмотренные законодательством.

**Обязательное пенсионное страхование** в Российской Федерации как один из видов обязательного социального страхования представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения.

**Страховым риском** для целей обязательного пенсионного страхования признается утрата застрахованным лицом заработка или другого дохода в связи с наступлением страхового случая: достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности или потери кормильца.

**Страховым обеспечением** по обязательному пенсионному страхованию в зависимости от страхового случая являются страховая и накопительная части трудовой пенсии по старости и по инвалидности, страховая часть трудовой пенсии по случаю потери кормильца, социальное пособие на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти.

Обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации осуществляется **страховщиком,** которым является Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы, составляющие единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования.

Страховщиками по обязательному пенсионному страхованию наряду с Пенсионным фондом РФ могут являться негосударственные пенсионные фонды. Порядок формирования в негосударственных пенсионных фондах средств пенсионных накоплений и инвестирования ими указанных средств, порядок передачи пенсионных накоплений из Пенсионного фонда РФ и уплаты страховых взносов в негосударственные пенсионные фонды, а также пределы осуществления негосударственными пенсионными фондами полномочий страховщика устанавливаются федеральным законом.

**Страхователями** выступают организации; индивидуальные предприниматели; граждане, производящие выплаты застрахованным, а также адвокаты.

**Застрахованные лица** - граждане Российской Федерации, а также проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование:

- работающие по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг;

- самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели; частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы; адвокаты) и другие категории, указанные в законодательстве.

Суммы страховых взносов, поступившие за застрахованное лицо в бюджет Пенсионного фонда РФ, учитываются на его индивидуальном лицевом счете.

**Объектом обложения страховыми взносами** у страхователей, осуществляющих выплаты в пользу застрахованных лиц, и базой для их начисления являются объекты обложения страховыми взносами, определенные Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70C64D92D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D01XBC0M) "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования".

Контроль за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляется налоговыми органами, взыскание недоимки по страховым взносам и пеней осуществляется органами Пенсионного фонда РФ в судебном порядке.

**Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является видом социального страхования и предусматривает:**

1) обеспечение социальной защиты застрахованных и экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении профессионального риска;

2) возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F2016AD42D2E579B7099FFXFC1M) "Об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" случаях, путем предоставления застрахованному в полном объеме всех необходимых видов обеспечения по страхованию, в том числе оплаты расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию;

3) обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

**Объектом обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний** выступают имущественные интересы физических лиц, связанные с утратой этими физическими лицами здоровья, профессиональной трудоспособности либо их смертью вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания.

Основные цели данного вида социального страхования реализуются путем предоставления застрахованному в полном объеме всех необходимых видов обеспечения по страхованию, в том числе оплаты расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию.

**Страховщиком в отношениях по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев** выступает Фонд социального страхования Российской Федерации. [Положение](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597229FB0061D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C6M) о Фонде социального страхования Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. N 101 <1>. Согласно [Положению](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597229FB0061D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C0M) Фонд социального страхования РФ управляет средствами государственного социального страхования Российской Федерации и является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ.

--------------------------------

<1> РГ. 1994. 22 февр.

**Страхователями по обязательному социальному страхованию от не**счастных случаев являются юридические лица любой организационно-правовой формы (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории Российской Федерации и нанимающая граждан Российской Федерации) либо физические лица, нанимающие лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Закон устанавливает обязательность регистрации страхователей страховщиком и сроки, в течение которых страхователь должен быть учтен и зарегистрирован.

**Застрахованными** являются следующие категории физических лиц:

1) физические лица, выполняющие работу на основании трудового договора (контракта), заключенного со страхователем;

2) физические лица, осужденные к лишению свободы и привлекаемые к труду страхователем;

3) физические лица, выполняющие работу на основании гражданско-правового договора (например, подряда), однако при условии, что в нем зафиксирована обязанность страхователя уплачивать страховщику страховые взносы;

4) физические лица, получившие повреждение здоровья вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, подтвержденное в установленном порядке и повлекшее утрату профессиональной трудоспособности.

**Страховой случай по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев** - подтвержденный в установленном порядке факт повреждения здоровья застрахованного вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, который влечет возникновение обязательства страховщика осуществлять обеспечение по страхованию.

**Обеспечение по страхованию** - страховое возмещение вреда, причиненного в результате наступления страхового случая жизни и здоровью застрахованного, в виде денежных сумм, выплачиваемых либо компенсируемых страховщиком застрахованному или лицам, имеющим на это право в соответствии с законодательством.

Обеспечение по страхованию осуществляется в следующих формах:

1) в виде пособия по временной нетрудоспособности, назначаемого в связи со страховым случаем;

2) в виде единовременных либо ежемесячных страховых выплат застрахованному либо лицам, имеющим право на получение такой выплаты в случае его смерти;

3) в виде оплаты дополнительных расходов, связанных с повреждением здоровья застрахованного, на его медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию.

Перечень таких расходов устанавливается федеральным законом. В него, в частности, включены расходы:

- на дополнительную медицинскую помощь, специальный медицинский и бытовой уход за застрахованным, в том числе осуществляемый членами его семьи;

- санаторно-курортное лечение, включая оплату отпуска, стоимость проезда застрахованного, а в необходимых случаях также стоимость проезда сопровождающего его лица к месту лечения и обратно, их проживания и питания;

- протезирование, а также на обеспечение приспособлениями, необходимыми застрахованному для трудовой деятельности и в быту, и др.

**Средства на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний формируются за счет:**

- обязательных страховых взносов страхователей;

- взыскиваемых штрафов и пеней;

- капитализированных платежей, поступивших в случае ликвидации страхователей;

- иных поступлений, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

Страховые тарифы, дифференцированные по группам отраслей (подотраслей) экономики в зависимости от класса профессионального риска, устанавливаются федеральным законом. Установленный законом страховой тариф применяется к начисленной страхователем оплате труда по всем основаниям (дохода) застрахованных.

**Обязательное медицинское страхование** является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

**Страховщиками по обязательному медицинскому страхованию** являются Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, представляющие собой самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения.

Фонды обязательного медицинского страхования предназначены для аккумулирования финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечения финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение.

Финансовые средства фондов обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221FB0165D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1DX0C0M) РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации".

В отношениях по обязательному медицинскому страхованию участвуют граждане, страхователи, страховые медицинские организации, медицинские учреждения.

**Страхователями при обязательном медицинском страховании являются:**

- для неработающего населения - правительства республик в составе Российской Федерации; исполнительные органы автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; местная администрация;

- для работающего населения - предприятия; учреждения; организации; лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, и лица свободных профессий.

**Страховыми медицинскими организациями** выступают юридические лица, осуществляющие медицинское страхование и имеющие государственное разрешение (лицензию) на право заниматься медицинским страхованием.

**Медицинскими учреждениями** в системе медицинского страхования являются имеющие лицензии лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты, другие учреждения, оказывающие медицинскую помощь, а также лица, осуществляющие медицинскую деятельность как индивидуально, так и коллективно.

Медицинское страхование осуществляется в форме договора, заключаемого между субъектами медицинского страхования. Форма типовых договоров обязательного медицинского страхования, порядок и условия их заключения устанавливаются Правительством РФ.

**Страховым риском по обязательному социальному страхованию является необходимость получения медицинской помощи.**

**Страховым обеспечением** - оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи, входящей в базовую программу обязательного медицинского страхования граждан Российской Федерации.

В рамках базовой программы обязательного медицинского страхования предоставляется амбулаторно-поликлиническая и стационарная помощь в учреждениях здравоохранения при определенных в соответствующем перечне заболеваниях, осуществляется проведение мероприятий по профилактике заболеваний, включая диспансерное наблюдение здоровых детей. Медицинская помощь в рамках базовой программы предоставляется гражданам на всей территории Российской Федерации в соответствии с договорами обязательного медицинского страхования.

**Финансовые средства государственной системы обязательного медицинского страхования формируются за счет:**

- отчислений страхователей на обязательное медицинское страхование в составе сумм страховых взносов <1>, ассигнований из федерального бюджета на выполнение федеральных целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования;

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70C64D92D2E579B7099FFXFC1M) "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования".

- добровольных взносов юридических и физических лиц;

- доходов от использования временно свободных финансовых средств;

- нормированного страхового запаса Федерального фонда;

- поступлений из иных источников, не запрещенных законодательством.

Ранее отмечалось, что возникающие в данной сфере общественные отношения являются предметом регулирования ряда отраслей права, в том числе финансового права.

К отношениям по обязательному социальному страхованию, **регулируемым финансово-правовыми нормами,** относятся следующие.

В соответствии со [ст. 24](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597328F2026BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40FX5C0M) Федерального закона "Об основах обязательного социального страхования" в случае нехватки в данной системе средств для социальных выплат **Правительство страны** в лице своих органов - **Минфина России** и **Министерства экономического развития и торговли РФ** - должно при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год предусмотреть дотации Фонду социального страхования в размерах, позволяющих обеспечить необходимые выплаты по обязательному социальному страхованию.

Законодательство предусматривает возможность вложения временно свободных денежных средств обязательного социального страхования **Фондом социального страхования** только под обязательства **Правительства РФ.** Согласно [п. п. 3](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597328F2026BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA19X0C2M) и [5 ст. 13](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597328F2026BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA19X0CCM) названного Федерального закона средства обязательного социального страхования являются федеральной собственностью, страховщики же осуществляют их оперативное управление.

За финансово-хозяйственной деятельностью страховщика и осуществлением обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний проводится **государственный контроль** Счетной палатой РФ, а в части использования ассигнований из федерального бюджета - федеральным органом исполнительной власти в области финансов - Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Предметом финансового права являются также отношения между Фондом социального страхования и страхователями по обеспечению финансовой устойчивости системы обязательного социального страхования, включая:

- отношения по формированию резервов средств на осуществление социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- отношения в процессе аккумулирования платежей, в том числе капитализации платежей в случае ликвидации страхователя;

- отношения между страховщиком и страхователем по взиманию пени с последнего за каждый день просрочки уплаты страхового взноса или штрафов;

- отношения по выделению средств из бюджета данного фонда страхователям на страховые выплаты застрахованным.

Помимо обязательного социального страхования к предмету финансового права также относятся отношения по государственному обязательному страхованию.

**Государственное обязательное страхование** подразумевает возложение обязанности по страхованию на лиц, указанных в законе. Этот вид страхования включает страхование:

- жизни, здоровья или имущества определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу;

- риска своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами.

Обязанность страховать свою жизнь или здоровье не может возлагаться на гражданина по закону.

Государство устанавливает обязательную форму страхования в том случае, когда защита тех или иных объектов связана с интересами не только отдельных страхователей, но и всего общества. Обязательное государственное страхование проводится на основе соответствующих законодательных актов, в которых предусмотрены:

- перечень объектов, подлежащих страхованию;

- объем страховой ответственности;

- уровень (нормы) страхового обеспечения, основные права и обязанности сторон, участвующих в страховании;

- порядок установления тарифных ставок страховых платежей и некоторые другие вопросы.

Закон определяет круг страховых организаций, которым поручается проведение обязательного страхования.

Принцип обязательности в равной степени распространяется на страхователя и страховщика: первый обязан вносить страховые платежи по действующим ставкам, другой - выплачивать страховое возмещение во всех предусмотренных случаях.

Обязательное страхование осуществляется путем заключения договора страхования лицом, на которое возложена обязанность такого страхования (страхователем), со страховщиком. Этот вид страхования производится за счет страхователя, за исключением обязательного страхования пассажиров, которое в предусмотренных законом случаях может осуществляться и за их счет, а также при обязательном государственном страховании жизни, здоровья и имущества граждан страхование проводится за счет соответствующего бюджета ([п. 3 ст. 927](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DD215X0C0M) ГК РФ).

Принцип обязательности достаточно широко применяется в имущественном страховании. Так, законодательством предусмотрены случаи обязательного страхования юридическими лицами имущества, находящегося в их хозяйственном ведении или оперативном управлении и являющегося государственной или муниципальной собственностью, предусматривается также страхование организациями своей ответственности. С 2003 г. введено обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597321F40C64D670245FC27C9BXFC8M) от 25 апреля 2002 г. N 40-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2002. N 18. Ст. 1720.

В основном данный вид страхования относится к предмету финансового права, поскольку в перечисленных отношениях государство является обязательной стороной или само непосредственно или в лице уполномоченного органа; этот вид страхования осуществляется за счет средств бюджета.

Одним из видов государственного обязательного имущественного страхования является **обязательное страхование вкладов.**

В развитие банковского законодательства в 2003 г. был принят Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF00D6AD670245FC27C9BXFC8M) "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации".

Цели введения данного вида страхования возможно подразделить на две группы:

1) непосредственные;

2) опосредованные.

К **непосредственным целям** относятся защита прав и законных интересов вкладчиков банков, укрепление доверия к банковской системе и стимулирование привлечения сбережений населения в банковскую систему.

К **опосредованным целям** данного вида страхования относятся: увеличение инвестиционных ресурсов в результате аккумулированных сбережений в банковской системе, а также цели стабилизации денежного обращения в стране.

**Создание системы страхования вкладов базируется на следующих принципах:**

- обязательность участия банков в системе страхования вкладов;

- сокращение рисков наступления неблагоприятных последствий для вкладчиков в случае неисполнения банками своих обязанностей;

- прозрачность деятельности системы страхования вкладов;

- накопительный характер формирования фонда обязательного страхования вкладов за счет регулярных страховых взносов банков - участников системы страхования вкладов.

Предметом финансово-правового регулирования являются 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.

В целях осуществления функций по обязательному страхованию создано **Агентство по страхованию вкладов** (далее - Агентство), являющееся государственной корпорацией, некоммерческой организацией.

**В полномочия Агентства входит:**

- организация учета банков; сбор страховых взносов и контроль за их поступлением в Фонд обязательного страхования вкладов (далее - Фонд);

- осуществление мероприятий по учету требований вкладчиков к банку и выплате им возмещения по вкладам;

- обращение в Банк России с предложениями о применении к банкам-нарушителям мер ответственности;

- размещение, инвестирование временно свободных денежных средств Фонда обязательного страхования вкладов;

- иные полномочия.

Высшим органом управления Агентства является **Совет директоров,** в чьи полномочия входит:

- утверждение предложения правления Агентства о прогнозируемом размере расходов из федерального бюджета для покрытия дефицита Фонда и направление его Правительству РФ для включения в проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной год;

- установление ставки страховых взносов;

- определение направления, условий и порядка размещения, инвестирования временно свободных денежных средств Агентства;

- принятие решения о наличии дефицита Фонда и направление предложения в Правительство РФ о его покрытии:

- принятие решения о перечислении в федеральный бюджет средств после восстановления финансовой устойчивости системы страхования;

- назначение аудитора Агентства;

- принятие решения о выпуске облигаций и иных ценных бумаг;

- иные полномочия.

Агентство подотчетно Правительству РФ и Банку России.

В процессе формирования и функционирования системы обязательного страхования вкладов возникающие общественные отношения складываются между:

1) банками Российской Федерации и Агентством;

2) банками Российской Федерации и Банком России;

3) Агентством и Банком России;

4) Агентством и Правительством РФ, а также иными органами исполнительной власти Российской Федерации.

Финансовую основу системы страхования вкладов образует Фонд, являющийся собственностью Агентства и предназначенный для финансирования выплат возмещения по вкладам. Источниками формирования Фонда выступают:

- страховые взносы, денежные средства и иное имущество, полученные в удовлетворение права требования Агентством;

- пени;

- средства федерального бюджета;

- доходы от размещения, инвестирования временно свободных денежных средств Фонда;

- другие доходы.

Для обеспечения финансовой устойчивости системы страхования вкладов законодательство предусматривает право Правительства РФ выдавать беспроцентные бюджетные ссуды и осуществлять заимствования в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год.

Проведенный анализ общественных отношений, складывающихся в процессе формирования и функционирования системы страхования вкладов, законодательства, регулирующего данные отношения, позволяет сделать вывод о появлении нового вида государственного обязательного страхования, нового целевого фонда денежных средств, входящего в финансовую систему общества, создание и распределение которого охватывается финансовой деятельностью государства, что влечет включение этих отношений в предмет финансового права.

Помимо обязательного имущественного страхования законодательством предусмотрено **обязательное государственное личное страхование,** которое включает в себя:

страхование работников ядерных установок и иных аналогичных предприятий, а также некоторых других лиц от риска радиационного воздействия за счет собственников или владельцев (пользователей) объектов использования атомной энергии (Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF50766D670245FC27C9BXFC8M) от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" <1>);

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4552.

- обязательное государственное страхование военнослужащих; граждан, призванных на военные сборы; лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел; работников налоговых органов и налоговой полиции; судей; всех сотрудников кадрового состава органов внешней разведки и органов государственной безопасности; судебных приставов ([Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F40666D670245FC27C9BXFC8M) о налоговых органах РФ, [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597320FB0060D670245FC27C9BXFC8M) РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" <1>, Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70C67D42D2E579B7099FFXFC1M) от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" <2>, Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2EF30D60D670245FC27C9BXFC8M) от 10 января 1996 г. N 5-ФЗ "О внешней разведке" <3>, Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2FF40161D670245FC27C9BXFC8M) "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");

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1792.

<2> СЗ РФ. 1995. N 15. Ст. 1269.

<3> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 143.

- страхование врачей-психиатров и другого персонала, участвующего в оказании психиатрической помощи ([Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10465D82D2E579B7099FFXFC1M) РФ от 2 июля 1992 г. N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" <1>);

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 33. Ст. 1913.

- страхование лиц, пострадавших от чернобыльской катастрофы, а также граждан, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов аварии 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Течу ([Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597328F20660D670245FC27C9BXFC8M) РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС");

- страхование должностных лиц таможенных органов ([ст. 418](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF60063D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501ED31BX0CDM) Таможенного кодекса РФ);

- страхование доноров за счет средств службы крови на случай заражения их инфекционными заболеваниями при выполнении донорской функции ([Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597328F20460D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1DX0C7M) РФ от 9 июня 1993 г. N 5142-1 "О донорстве крови и ее компонентов" <1>).

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 28. Ст. 1064.

**Страховыми случаями при обязательном государственном личном страховании являются:**

1) гибель (смерть) застрахованного лица; причинение увечья или иного повреждения здоровья, исключающих (либо не исключающих) возможность заниматься в дальнейшем профессиональной деятельностью;

2) для военнослужащих и приравненных к ним лиц - смерть, увечье (ранения, контузии, травмы) или заболевание, полученные в период прохождения ими военной (иной приравненной) службы или военных сборов, и др.

Законодательством предусматриваются различные размеры выплат применительно к каждой группе застрахованных лиц.

Во-первых, к отношениям по обязательному страхованию, регулируемым нормами финансового права, относятся отношения, связанные с лицензированием деятельности страховщика.

**Страховщиками** по обязательному государственному страхованию могут быть **страховые организации,** имеющие лицензию на осуществление данного вида страхования. Лицензии выдаются **Федеральной службой страхового надзора.** Страховщики выбираются на конкурсной основе.

Во-вторых, к отношениям, регулируемым нормами финансового права, относятся отношения между страхователями и страховщиками в связи с уплатой страховых взносов и страховых выплат.

**Страхователями** в данных отношениях являются соответствующие **федеральные органы исполнительной власти, например, Минобороны России, МВД России** и др. Застрахованными являются, например, военнослужащие, работники налоговых органов и другие категории работников.

Основой правоотношений между страхователем и страховщиком является заключение соответствующего договора, что регулируется нормами гражданского права. В то же время обязательное государственное страхование осуществляется **за счет средств, выделяемых страхователями на эти цели из соответствующих бюджетов;** следовательно, возникающие при этом отношения относятся к предмету финансового права, поскольку возникают в ходе использования государством финансовых ресурсов, т.е. в сфере финансовой деятельности государства, и регулируются, как отмечалось ранее, в императивном порядке.

В-третьих, Счетная палата РФ осуществляет государственный финансовый контроль за законным и целевым расходованием бюджетных средств, в том числе на цели обязательного государственного страхования. Одновременно Федеральная служба страхового надзора осуществляет надзор за деятельностью страховщиков, имеющих лицензию на проведение данного вида страхования.

Раздел V. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Глава XX. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

§ 1. Понятие и виды государственных и муниципальных расходов

Государственные (муниципальные) расходы выступают одной из важнейших финансово-правовых категорий, так как являются необходимой составляющей финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Именно они обеспечивают выполнение государством (муниципальными образованиями) возложенных на него задач и функций.

Государственные (муниципальные) расходы можно рассматривать с материальной, процедурной, экономической и правовой позиций.

В **материальном плане** государственные расходы представляют собой затраты государства (муниципального образования) путем распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях реализации государственных (местных) задач и функций.

С **процедурной** точки зрения государственные (муниципальные) расходы можно рассматривать как процесс выделения и использования финансовых ресурсов, находящихся в бюджетах различных уровней и государственных внебюджетных фондах.

С **экономической** позиции государственные (муниципальные) расходы - это совокупность общественных отношений, связанных с финансированием государственных и муниципальных затрат.

И наконец, с **правовой** точки зрения государственные (муниципальные) расходы можно определить как урегулированную нормами права деятельность государственных органов (органов местного самоуправления) по распоряжению централизованными и децентрализованными фондами денежных средств для обеспечения выполнения задач и функций государства и муниципальных образований.

Понятие "государственные (муниципальные) расходы" несколько шире, чем понятие "расходы бюджета", под которым понимаются выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Источником государственных расходов в отличие от бюджетных расходов выступают не только средства бюджетов, но и собственные средства государственных и муниципальных унитарных предприятий и бюджетных учреждений, осуществляющих коммерческую деятельность.

Тесно связана с государственными расходами другая финансово-правовая категория - государственные доходы. Они являются взаимодополняющими понятиями, так как именно за счет доходов государства формируется его расходная часть. В бюджетных отношениях результатом несоответствия данных частей является профицит (превышение доходов над расходами) или дефицит (превышение расходов над доходами) бюджета.

Профицит бюджета дает возможность резервирования определенной части денежных средств, в то время как дефицит бюджета является причиной роста государственного долга, расходов на его обслуживание, увеличения темпов инфляции, снижения курса национальной валюты и иных негативных последствий.

Государственные и муниципальные расходы можно классифицировать по различным основаниям.

По источникам получения расходных средств выделяют:

- централизованные расходы, осуществляемые за счет бюджетов различных уровней и государственных внебюджетных фондов;

- децентрализованные расходы, осуществляемые государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями за счет средств, которые были получены ими самостоятельно и остались в их распоряжении.

В зависимости от источника финансирования в рамках централизованных финансовых средств выделяют:

- бюджетные расходы;

- расходы за счет государственных внебюджетных фондов.

По уровням бюджетной системы все государственные и муниципальные расходы можно разделить:

- на федеральные расходы;

- расходы субъекта Российской Федерации;

- муниципальные расходы.

В зависимости от целей финансирования выделяют:

- государственные (муниципальные) расходы на финансирование текущих и капитальных расходов;

- резервы.

Расходы бюджетов различных уровней осуществляются на основании соответствующего закона (решения) о бюджете на соответствующий финансовый год и согласно бюджетной классификации. Последняя представляет собой группировку доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов. Ее назначением является обеспечение надлежащего составления и исполнения, а также сопоставимости показателей бюджетов всех уровней.

Кроме того, бюджетная классификация дает возможность сравнить размеры расходов за любой период и определить направления развития государства и муниципальных образований в определенный момент. Напомним, что бюджетная классификация Российской Федерации включает ([ст. 19](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70763DF2D2E579B7099FFF16253D2AD065919XDCFM) БК РФ):

1) классификацию доходов бюджетов;

2) классификацию расходов бюджетов;

3) классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;

4) классификацию операций публично-правовых образований.

**Классификация расходов бюджета осуществляется на основании кодов, среди которых выделяют:**

1) код главного распорядителя бюджетных средств;

2) код раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;

3) код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации делятся на разделы и подразделы. Так, например, **в разделе классификации расходов бюджетов "Общегосударственные расходы" существуют подразделы:**

- функционирование Президента РФ;

- функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования;

- функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований;

- функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций;

- судебная система и др.

В свою очередь, **разделу классификации расходов бюджетов "Национальная оборона" соответствуют следующие подразделы:**

- Вооруженные Силы Российской Федерации;

- модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований;

- мобилизационная и вневойсковая подготовка;

- мобилизационная подготовка экономики;

- подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности;

- ядерно-оружейный комплекс и др.

При этом перечень и коды целевых статей и видов расходов бюджета соответствующего уровня утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета. Основой формирования целевых статей и видов расходов бюджетов выступают расходные обязательства, подлежащие исполнению за счет средств бюджета.

Таким образом, многоаспектность определений и многообразие видов позволяют рассматривать государственные (муниципальные) расходы как многогранную финансово-правовую категорию, неразрывно связанную с финансовой деятельностью государства (муниципального образования).

§ 2. Расходные обязательства

Под **расходными обязательствами** следует понимать возникающие на основе закона, иного нормативного правового акта, договора или соглашения обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходные обязательства тесно взаимосвязаны с бюджетными обязательствами. Так, расходные обязательства становятся бюджетными обязательствами с даты вступления в силу федерального закона (решения) о бюджете на следующий финансовый год, в котором закреплены соответствующие расходы. Иными словами, бюджетные обязательства - это законодательно закрепленные в финансово-плановом акте расходные обязательства.

В рамках расходных обязательств выделяют публичные и публичные нормативные обязательства.

Так, к **публичным обязательствам** относят возникающие на основе закона, иного нормативного правового акта расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

В свою очередь, **публичные нормативные обязательства** - публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации.

При этом к публичным нормативным обязательствам не относятся обязательства по осуществлению выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также статусом лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников бюджетных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

В целях надлежащего контроля за осуществлением расходных обязательств на органы государственной и муниципальной власти возложена обязанность по ведению в установленном соответствующим исполнительным органом порядке реестров расходных обязательств и их представлению в вышестоящий орган исполнительной власти.

**Реестр** представляет собой используемый при составлении проекта бюджета перечень нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов (с обязательным указанием соответствующих статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев правовых актов), обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств.

В реестре расходных обязательств в обязательном порядке также производится оценка объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

В зависимости от источника финансирования выделяют **три вида расходных обязательств:**

1) расходные обязательства Российской Федерации;

2) расходные обязательства субъекта Российской Федерации;

3) расходные обязательства муниципального образования.

**Так, к расходным обязательствам Российской Федерации** относят обязательства, которые исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Данные расходные обязательства возникают на основании:

1) принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ, 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](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F7006BDB2D2E579B7099FFXFC1M) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

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](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F7006BDB2D2E579B7099FFXFC1M) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

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:

а) субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации;

б) субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации.

В свою очередь, к **расходным обязательствам субъекта Российской Федерации** относят обязательства, которые исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, а также средств территориальных внебюджетных фондов.

Основаниями для возникновения данных расходных обязательств выступают:

1) принятие законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключение субъектом Российской Федерации (от имени субъекта Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации;

2) принятие законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключение субъектом Российской Федерации (от имени субъекта Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в [п. п. 2](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F7006BDB2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1E06XBC0M) и [5 ст. 26.3](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F7006BDB2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1E03XBCDM) Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";

3) заключение от имени субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) бюджетными учреждениями субъекта Российской Федерации;

4) принятие законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации;

5) принятие законов и (или) иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Единственным исключением является то, что расходы, связанные с осуществлением субъектами Российской Федерации делегированных Российской Федерацией полномочий, исполняются за счет и в пределах субвенций из федерального бюджета.

В целях обеспечения разграничения предметов ведения и, как следствие, расходных обязательств [БК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70763DF2D2E579B7099FFF16253D2AD065214XDC3M) РФ установил запрет на установление и исполнение органами государственной власти субъекта Российской Федерации расходных обязательств, связанных с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, если иное прямо не предусмотрено федеральным законодательством.

При этом в целях исключения установления необеспеченных финансовыми ресурсами расходов бюджета органы государственной власти субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта Российской Федерации.

**Расходные обязательства муниципального образования** составляют обязательства, которые исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита бюджета муниципального образования.

Их возникновение тесно связано со следующими обстоятельствами:

1) принятие муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые, в соответствии с федеральными законами, вправе решать органы местного самоуправления, а также заключение муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;

2) принятие муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

3) заключение от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями.

Расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета, за исключением расходных обязательств, принимаемых и исполняемых при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. В этом случае расходные обязательства исполняются за счет и в пределах субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации.

При этом, как и в случае с субъектами Российской Федерации, если в муниципальном образовании превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения указанных расходных обязательств муниципального образования, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.

§ 3. Формы бюджетных расходов

Бюджетные расходы осуществляются в различных формах, предусматривающих особые условия и порядок финансирования, в рамках бюджетных ассигнований, представляющих собой предельные объемы денежных средств, предусмотренных в финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

В настоящее время бюджетное законодательство выделяет следующие **формы бюджетных расходов:**

- на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе расходы 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 Российской Федерации, 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.

Рассмотрим отдельные расходы бюджета более подробно.

К **бюджетным расходам на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)** относятся расходы:

1) на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;

2) предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

3) 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;

4) закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе в целях:

а) оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;

б) осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий);

в) разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;

г) закупки товаров в государственный материальный резерв.

При этом оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) осуществляется на основании государственного (муниципального) задания. Основным назначением государственного (муниципального) задания является содержащаяся в нем информация, используемая для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Государственное (муниципальное) задание представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

**Государственное (муниципальное) задание включает в себя:**

- выписку из реестра расходных обязательств в отношении расходных обязательств, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;

- показатели, характеризующие состав, качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);

- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Дополнительно в государственном (муниципальном) задании на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам содержится:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;

- порядок оказания соответствующих услуг;

- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами, в случаях если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов).

Государственное (муниципальное) задание формируется на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В рамках осуществления расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) большая часть расходов относится на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений: оплату труда и денежное содержание работников бюджетных учреждений, органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд; уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации и возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

При этом бюджетные учреждения, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные заказчики ведут **реестры закупок,** осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов, в которых указываются:

- краткое наименование закупаемых товаров, работ и услуг;

- наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг;

- цена и дата закупки.

**Расходы бюджетов при выполнении условий или расходы под условием предполагают выделение бюджетных средств при наступлении определенных условий,** которые устанавливаются в законе (решении) о бюджете. В свою очередь, порядок предоставления таких средств устанавливается Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

**Расходы на социальное обеспечение населения** предполагают выделение бюджетных ассигнований на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения. Кроме того, социальное обеспечение населения может осуществляться путем принятия публичных нормативных обязательств. В этом случае бюджетные ассигнования предусматриваются по каждому виду обязательств, в том числе пенсиям, пособиям, компенсациям.

**Расходы по предоставлению субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг** осуществляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Данные расходы осуществляются из бюджетов всех уровней бюджетной системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании соответствующих законов (решений) о бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

В целях контроля за расходованием указанных денежных средств в правовых актах, регулирующих предоставление данного вида субсидий, определяются:

- категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;

- цели, условия и порядок предоставления субсидий;

- порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

К **расходам по предоставлению субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными учреждениями,** относятся субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. Кроме того, к данной категории расходов относятся субсидии иным некоммерческим организациям: на уровне Российской Федерации подобной субсидией может выступать имущественный взнос в государственные корпорации.

**Бюджетные инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности** предполагают осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий на основании долгосрочных целевых программ, а также нормативных правовых актов Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации либо решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов.

**Бюджетные инвестиции, предоставляемые юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями,** предполагают возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

**Основанием для предоставления бюджетных инвестиций являются:**

- закрепление в законе (решении) о бюджете текстовой статьи с указанием юридического лица, объема и цели выделенных бюджетных ассигнований;

- заключение договоров о предоставлении бюджетных инвестиций между Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченными ими федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также местной администрацией муниципального образования и юридическим лицом - получателем бюджетной инвестиции.

**Резервные фонды.** В рамках бюджетного законодательства к формам бюджетных расходов относятся и расходы на создание ряда резервных фондов:

- резервный фонд Президента РФ;

- резервный фонд субъектов Российской Федерации;

- резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций).

**Резервный фонд Президента РФ.** Для финансирования непредвиденных расходов на очередной финансовый год и плановый период создается резервный фонд Президента РФ. Размер данного фонда не должен превышать 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Использование денежных средств из данного фонда осуществляется на основании указов и распоряжений Президента РФ. Использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента РФ на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ не допускается.

**Резервный фонд субъекта Российской Федерации.** В свою очередь, резервный фонд субъекта Российской Федерации, создаваемый на основании соответствующего закона субъекта Российской Федерации, предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации в случае недостаточности доходов бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения расходных обязательств.

**Резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций)** - это создаваемые в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) резервные фонды Правительства РФ, резервные фонды высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, резервные фонды местных администраций.

Денежные средства данных резервных фондов направляются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Максимальный размер резервного фонда не может превышать 3% утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов. Использование средств указанных резервных фондов осуществляется по решению соответственно Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации. В свою очередь, отчет о расходовании средств резервных фондов является неотъемлемой частью ежеквартальных и годовых отчетов об исполнении соответствующего бюджета.

В целях исключения появления необеспеченных финансовыми ресурсами расходов законодательно установлено, что любой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств.

При этом выделение соответствующих бюджетных ассигнований для новых видов расходных обязательств или увеличение уже существующих может осуществляться только при их включении в закон (решение) о бюджете и при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.

§ 4. Понятие, виды и принципы бюджетного финансирования

Расходование государственных и муниципальных денежных средств осуществляется путем **бюджетного финансирования,** под которым понимают урегулированное нормами права предоставление государственных и муниципальных денежных средств получателям бюджетных средств, бюджетам различных уровней, унитарным предприятиям на определенных условиях.

**Основными видами бюджетного финансирования являются:**

- сметно-бюджетное финансирование;

- бюджетное кредитование.

В отличие от сметно-бюджетного финансирования бюджетное кредитование предоставляется только на возвратной и в большинстве случаев на платной основе.

**Финансирование государственных и муниципальных расходов осуществляется на основе неукоснительного выполнения ряда принципов.** К ним относят:

- плановость;

- соответствие планируемых расходов объему доходов;

- целевое направление средств;

- соответствие финансируемых расходов охраняемым законом правам и интересам граждан, юридических лиц, государства, муниципальных образований;

- соответствие финансируемых расходов требованиям экологических, санитарно-гигиенических и других установленных нормативными актами норм;

- выделение средств на осуществление контроля за использованием государственных и муниципальных средств и ответственность за нарушения в этой области.

**Принцип плановости** означает финансирование расходов в неукоснительном соответствии с финансово-плановым актом, содержащим исчерпывающий перечень доходов и расходов.

**Принцип соответствия планируемых расходов объему доходов** устанавливает, что финансирование расходов осуществляется в рамках представленных денежных средств.

В целях соблюдения **принципа целенаправленности** все расходы должны иметь предметно-целевое назначение: заработная плата, командировки и т.д.

**Соответствие финансируемых расходов охраняемым законом правам и интересам** граждан, юридических лиц, государства, муниципальных образований, а также соответствие финансируемых расходов требованиям экологических, санитарно-гигиенических норм тесно связаны с общеправовым принципом законности.

Гарантом соблюдения финансовой дисциплины при бюджетном финансировании выступает наличие **обязательного контроля и наложения ответственности** в случаях нарушения условий и порядка финансирования.

§ 5. Сметно-бюджетное финансирование

**Сметно-бюджетное финансирование** - это предоставление в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов денежных средств бюджетным учреждениям на условиях безвозвратности и безвозмездности.

Сметно-бюджетное финансирование осуществляется исключительно в рамках имеющихся в наличии денежных средств на едином счете бюджета при неукоснительном соблюдении процедур санкционирования и финансирования расходов соответствующего бюджетного учреждения.

Под **бюджетным учреждением** понимается государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Иными словами, их назначение заключается в удовлетворении общественно-социальных потребностей общества. Существование и функционирование бюджетных учреждений - гарантия дальнейшего развития общества и государства.

К бюджетным учреждениям относятся социально-культурные учреждения (общеобразовательные школы, высшие учебные заведения), органы государственного и муниципального управления и др. Законодатель также относит к бюджетным учреждениям и организации, наделенные государственным или муниципальным имуществом на праве оперативного управления, но не имеющие статуса федерального казенного предприятия.

В связи с тем что бюджетные учреждения не принимают участия в создании материальных ценностей и, следовательно, не создают внутреннего национального продукта, существует насущная необходимость их финансирования за счет бюджетных средств на основании составленной и утвержденной бюджетной сметы. Последнюю можно определить как документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения.

В ней отражаются все доходы бюджетного учреждения, получаемые из бюджета государственных внебюджетных фондов, а также другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности.

В настоящее время бюджетным учреждениям разрешена предпринимательская деятельность в рамках, установленных в учредительных документах бюджетного учреждения. Полученные от предпринимательской деятельности доходы также подлежат обязательному указанию в смете доходов и расходов.

Наравне с доходами в смете отражаются все планируемые расходы бюджетного учреждения на следующий финансовый год. Все организации, предприятия и учреждения финансируются по трем основным укрупненным статьям: заработная плата, текущие расходы и капитальные вложения. Размеры расходов, указанные в статьях, имеют строго обязательный характер и не могут самостоятельно изменяться организацией, предприятием или учреждением.

В [ст. 70](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70763DF2D2E579B7099FFF16253D2AD06511FD3X1CFM) БК РФ содержится исчерпывающий **перечень расходов бюджетных учреждений,** к которым отнесены расходы:

- на оплату труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами;

- оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;

- уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;

- возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.

Федеральное казначейство либо другой орган, исполняющий бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы.

Вместе с тем бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников. Для бюджетных учреждений федерального уровня установлена возможность использования бюджетных средств только через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся Федеральным казначейством.

Таким образом, **бюджетную смету** можно определить как финансово-правовой акт (план) бюджетного учреждения, получающего денежные средства из соответствующего бюджета для осуществления расходов, обеспечивающих его функционирование и выполнение возложенных на него задач.

Финансово-правовое значение бюджетной сметы заключается в том, что смета определяет правовые границы финансирования (предоставления бюджетных средств) и их расходования, а именно их направления, размеры и сроки расходования. Срок действия сметы доходов и расходов составляет один финансовый год (с 1 января по 31 декабря).

Существует несколько видов смет: индивидуальные и сводные сметы, а также сметы на централизованно проводимые мероприятия. Сводная смета содержит несколько смет доходов и расходов бюджетных учреждений, подотчетных одному главному распорядителю бюджетных средств.

Бюджетная смета бюджетного учреждения составляется и исполняется получателем бюджетных средств. Бюджетная смета бюджетного учреждения подлежит утверждению главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится бюджетное учреждение, или распорядителем средств бюджета, если главный распорядитель средств бюджета предоставил ему такое право. В свою очередь, бюджетная смета бюджетного учреждения, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, утверждается руководителем главного распорядителя бюджетных средств.

По общему правилу показатели бюджетной сметы бюджетного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций бюджетного учреждения.

§ 6. Понятие и виды бюджетного кредитования

Под **бюджетным кредитованием** понимается предоставление финансовых ресурсов юридическим лицам и бюджетам другого уровня на условиях срочности, платности и возвратности финансовых ресурсов в целях обеспечения выполнения задач и функций бюджетами различных уровней, а также предприятиями и учреждениями.

В соответствии со [ст. 6](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70763DF2D2E579B7099FFF16253D2AD06581EXDC2M) БК РФ бюджетный кредит определяется как денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

При утверждении бюджета устанавливаются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов.

Предоставление бюджетного кредита осуществляется на основании заключения соответствующего гражданско-правового договора. По общему правилу бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности, срочности, платности, возвратности и обеспеченности.

**Основным условием предоставления бюджетного кредита** является отсутствие у заемщика просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а для юридических лиц - также по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности).

Кроме того, в отношении юридического лица-заемщика обязательно проведение предварительной проверки финансового состояния юридического лица - получателя бюджетного кредита, его гаранта или поручителя. Проверка финансового состояния, целевого использования бюджетного кредита, а также учет основного и обеспечительных обязательств ведется в течение срока действия договора о предоставлении бюджетного кредита.

В рамках управления бюджетными кредитами на основании положений закона (решения) о бюджете, соответствующих нормативных правовых актов и соглашения между кредитором и заемщиком **допускается реструктуризация обязательств** (задолженности) по бюджетному кредиту в виде отсрочек, рассрочек исполнения обязательств, а также прекращение первоначального обязательства с заменой его другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим иной предмет или способ исполнения.

Ряд особенностей бюджетного кредитования имеют бюджетные кредиты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам.

Так, максимальный срок предоставления бюджетного кредита бюджету субъекта Российской Федерации составляет три года, более длительный срок допускается только при предоставлении бюджетных кредитов, выдаваемых за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), и в случаях реструктуризации обязательств (задолженности) в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Отметим, что бюджетные кредиты за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) предоставляются Российской Федерацией субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и юридическим лицам в соответствии с программой государственных внешних заимствований Российской Федерации, в которой отражаются цели предоставления бюджетного кредита, сумма предоставляемого бюджетного кредита, срок кредитования, конечный получатель бюджетного кредита.

При неисполнении обязательств бюджетом субъекта Российской Федерации по возврату кредита сумма задолженности, проценты и штрафные санкции взыскиваются за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

В отличие от бюджетных кредитов, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, бюджетные кредиты местным бюджетам могут предоставляться из бюджета субъекта Российской Федерации на срок не более трех лет, а взыскание задолженности по просроченным платежам и штрафные санкции взыскиваются за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местный бюджет. В свою очередь, максимальный срок предоставления бюджетных кредитов бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов также составляет три года.

Во всех перечисленных случаях основания, условия предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов устанавливаются соответствующими нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами.

При нарушении сроков возврата и (или) использовании не по целевому назначению средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе бюджетам субъектов Российской Федерации 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:

1) удерживаются за счет доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;

2) взыскиваются путем обращения взыскания на средства, предусмотренные для перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам).

Исковая давность, установленная гражданским законодательством Российской Федерации, не распространяется на требования Российской Федерации в рамках предоставления бюджетных кредитов и государственных гарантий. Уполномоченным органом по взысканию задолженности выступает Минфин России.

Раздел VI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ.

ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Глава XXI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И РАСЧЕТОВ

§ 1. Денежная система Российской Федерации

Одним из объективных факторов, обусловливающих необходимость проведения государством финансовой деятельности, является перераспределение национального дохода в денежной форме и связанная с этим его включенность в денежное обращение. Эффективное развитие экономики страны во многом определяется состоянием денежного обращения, стабильным функционированием денежной системы.

Денежное обращение пронизывает всю финансовую систему. Особую роль деньги играют в рыночной экономике, являясь важнейшим ее атрибутом. Как экономическая категория деньги представляют собой средство выражения стоимости товаров, меру стоимости, всеобщий эквивалент множества стоимостей товаров <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансы, деньги, кредит: Учебник / Под ред. О.В. Соколовой. М., 2000. С. 37.

**Сущность денег проявляется через их функции, к которым относятся:**

1) определение меры стоимости;

2) средство накопления (тезаврации);

3) средство обращения;

4) средство платежа;

5) функция мировых денег, проявляющаяся в обслуживании международного товарообмена.

Особенностью денег является то, что они находятся в постоянном движении. Процесс непрерывного движения денег в наличной и безналичной формах называется денежным обращением.

Денежное обращение отражает направленные потоки денег между:

1) ЦБ РФ и иными кредитными организациями;

2) кредитными организациями;

3) кредитными организациями и предприятиями, организациями, учреждениями различных организационно-правовых форм;

4) банками и физическими лицами;

5) предприятиями и физическими лицами;

6) банками и иными институтами финансовой системы;

7) финансовыми институтами и физическими лицами.

Важностью общественных отношений, складывающихся в ходе денежного обращения, для экономического и политического развития страны обусловлено их регулирование со стороны государства с помощью права, в первую очередь финансового права. В соответствии с [п. "ж" ст. 71](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501EDCX1CEM) Конституции РФ финансовое и валютное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки отнесены к исключительному ведению Российской Федерации.

Следовательно, федеральное законодательство составляет правовую основу денежной системы Российской Федерации, под которой принято понимать законодательно закрепленное устройство денежного обращения, форму его организации.

Первые денежные системы начали формироваться в XVI - XVII вв. в условиях становления централизованных государств и их национальных товарных и финансовых рынков. В зависимости от вида денег различают два типа денежных систем: система металлического обращения и система бумажно-кредитного обращения. Если первый тип был характерен для начальных этапов развития денежных систем, то в настоящее время во многих государствах установился второй тип денежных систем.

В результате правового регулирования денежного обращения в Российской Федерации создана **денежная система, включающая в себя следующие элементы:**

1) официальная денежная единица (рубль, состоящий из 100 копеек);

2) эмиссия наличных денег;

3) организация и регулирование денежного обращения.

**Первым элементом денежной системы** является валюта Российской Федерации. В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD91FX0C2M) о Банке России официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль, состоящий из 100 копеек. В [ст. 1](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C6M) Закона о валютном регулировании данное понятие несколько уточнено и понятием **"валюта Российской Федерации"** охватываются:

1) денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории Российской Федерации, а также изъятые либо изымаемые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;

2) средства на банковских счетах и в банковских вкладах.

Введение на территории страны других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещается.

С 1990 г. официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами, существовавшее ранее, не устанавливается.

Такое положение характерно для большинства стран мира. Официальный курс рубля к денежным единицам других государств устанавливается и публикуется ЦБ РФ. Валюта Российской Федерации включает в себя банкноты (банковские билеты) и монеты Банка России, являющиеся единственным законным средством платежа на территории страны. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону.

Банкноты и монеты являются безусловными обязательствами Банка России, обеспечиваются всеми его активами и обязательны к приему по нарицательной стоимости при всех видах платежей, для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории страны.

Банкноты и монеты Банка России не могут быть объявлены недействительными (утратившими силу законного средства платежа), если не установлен достаточно продолжительный срок их обмена на банкноты и монеты нового образца. Не допускаются какие-либо ограничения по суммам или субъектам обмена.

При обмене банкнот и монет на денежные знаки срок изъятия банкнот и монет из обращения не может быть менее одного года, но не превышает пяти лет.

Банк России вправе обменивать без ограничений ветхие и поврежденные банкноты.

Решение о выпуске в обращение новых банкнот и монет и об изъятии старых принимает Совет директоров ЦБ РФ.

Он же утверждает номиналы и образцы новых денег. Описание новых денежных знаков публикуется в СМИ.

Очень важно, что о выпуске новых денежных знаков Банк России обязан предварительно информировать правительство страны.

**Вторым элементом денежной системы** является осуществление эмиссии наличных денег. Эмиссионная система представляет собой установленный законодательством порядок эмиссии и обращения денег. Существует ряд общих черт в проведении эмиссии в различных странах, в том числе выпуск банкнот возлагается на главный банк страны (центральные, национальные банки, в США - Центральная резервная система), а казначейских билетов и монет - на казначейства.

Обслуживая хозяйственный оборот, деньги постоянно выпускаются в оборот и изымаются из оборота. Такого рода операции не влияют на увеличение денежной массы и этим отличаются от эмиссии денег, под которой понимается выпуск денег в оборот, ведущий к увеличению денежной массы, находящейся в обороте. Существует эмиссия наличных и безналичных денег. В условиях рыночной экономики эмиссию наличных денег осуществляют центральные банки, а эмиссию безналичных денег - коммерческие банки, что регулируется также центральным банком страны.

Контроль за объемом денежной массы в Российской Федерации осуществляет Банк России. Количество денег в обращении определяется как сумма наличных денег и банковских депозитов. Предоставляя кредиты, банки увеличивают объем денежной массы.

Задача ЦБ РФ заключается в ограничении или расширении возможности банков эмитировать кредитные деньги. Для этого Банк России устанавливает систему обязательных резервов банков, предусматривающую депонирование кредитными организациями в Банке России определенной части привлеченных ими денежных средств.

Обязательные резервы - один из инструментов осуществления денежно-кредитной политики Банком России. Изменяя норматив резервирования, ЦБ РФ поддерживает на определенном уровне объем денежной массы, находящейся в обращении в стране. Чем меньше сумма обязательных резервов, тем большее количество денег может создать банковская система.

Эмиссия наличных денег представляет собой их выпуск в обращение, при котором, как уже отмечалось, увеличивается общая масса наличных денег. На основе кассовых оборотов банков и составляемой аналитической отчетности Банк России прогнозирует размер предполагаемой эмиссии, а также регионы ее проведения. В осуществлении эмиссии принимает участие не только Банк России, но и его региональные расчетно-кассовые центры (далее - РКЦ), содержащие резервные фонды и оборотные кассы.

В резервных фондах РКЦ хранится запас денежных знаков, предназначенных для выпуска их в обращение в случае увеличения потребности хозяйства данного региона в наличных деньгах. Эти деньги не относятся к находящимся в обращении, поскольку не совершают движения, не накапливаются, не служат средством платежа и являются резервными. В оборотную кассу постоянно поступают и из нее выдаются наличные деньги от банков. Эти деньги находятся в постоянном движении, в обращении.

Если сумма поступлений наличных денег на счете банка превышает установленный лимит для данного РКЦ, то деньги изымаются из обращения и переходят в резервный фонд. При потребности банка в наличности происходит обратный процесс. Со счета банка в пределе его свободного резерва РКЦ выдает требуемую сумму наличности, перемещая ее из резервного фонда в оборотную кассу РКЦ с разрешения ЦБ РФ. Для данного РКЦ это будет эмиссионной операцией. Правление ЦБ РФ составляет ежедневный баланс на основе сведений по сети РКЦ: где прошла эмиссия наличных денег, а где прошло их изъятие.

**Третьим элементом денежной системы** являются организация и регулирование денежного обращения, возлагаемые на ЦБ РФ. Эти вопросы рассматриваются в [§ 2 настоящей главы](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F75A7A5240E597B2EFA0D65D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A5019DC18X0CDM).

§ 2. Правовое регулирование денежного обращения

в Российской Федерации

Главная задача финансово-правового регулирования денежного обращения заключается в поддержании правильного соотношения между доходами населения и организаций в денежной форме и стоимостью товаров и платных услуг, предлагаемых на внутреннем рынке, поскольку именно в этом случае в обращении находится достаточное, необходимое количество денег, в чем и заинтересовано государство.

Сумма платежных средств в экономике страны, совокупный объем наличных денег и безналичного оборота образуют денежную массу, которая характеризует покупательные, платежные и накопительные средства, необходимые для развития экономики страны в целом, а также для удовлетворения потребностей физических и юридических лиц.

Регулированию денежного обращения предшествует выработка соответствующей денежно-кредитной политики государства на определенном этапе развития общества.

Особая роль в осуществлении денежной политики государства, в организации денежного обращения в стране возлагается, в соответствии с [ч. 2 ст. 75](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501FDBX1C4M) Конституции РФ и [ст. 4](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1FX0C5M) Закона о Банке России, на ЦБ РФ, который во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля.

Мировой практикой выработаны различные инструменты проведения денежно-кредитной политики. В соответствии со [ст. 35](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD919X0C0M) Закона о Банке России к **основным инструментам и методам денежно-кредитной политики Банка России** относятся:

1) процентные ставки по операциям Банка России;

2) нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);

3) операции на открытом рынке;

4) рефинансирование кредитных организаций;

5) валютные интервенции;

6) установление ориентиров роста денежной массы;

7) прямые количественные ограничения;

8) эмиссия облигаций от своего имени.

Банк России является кредитором последней инстанции, т.е. выдает кредиты иным банкам. В соответствии с упомянутым Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD918X0C7M) Банк России регулирует общий объем выдаваемых им кредитов в соответствии с принятыми ориентирами единой государственной денежно-кредитной политики. [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD918X0C0M) также предусматривает, что Банк России может устанавливать одну или несколько процентных ставок по различным видам операций или проводить процентную политику без фиксации процентной ставки.

Размер обязательных резервов в процентном отношении к обязательствам кредитной организации, а также порядок депонирования обязательных резервов в Банке России устанавливаются советом директоров. При нарушении нормативов обязательных резервов Банк России имеет право списать в бесспорном порядке с корреспондентского счета кредитной организации, который открывается в Банке России, сумму недовнесенных средств, а также взыскать в судебном порядке штраф в размере, установленном Банком России. На обязательные резервы, депонированные кредитной организацией в Банке России, взыскания не обращаются.

Под **операциями на открытом рынке** понимаются купля-продажа Банком России казначейских векселей, государственных облигаций, прочих государственных ценных бумаг, облигаций Банка России, а также краткосрочные операции с указанными ценными бумагами с совершением позднее обратной сделки.

Под **рефинансированием** понимается кредитование Банком России кредитных организаций, при этом формы, порядок и условия рефинансирования устанавливаются самим Банком России. Изменение ставки рефинансирования представляет собой изменение цены дополнительных кредитных ресурсов, предоставляемых ЦБ РФ остальным банкам.

Валютные интервенции связаны с куплей-продажей Банком России иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег. Покупая за счет золотовалютных резервов национальную валюту, ЦБ РФ увеличивает спрос на нее, а значит, и повышает ее курс. И наоборот, продавая национальную валюту, он увеличивает ее предложение и снижает ее курс.

Банк России вправе устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы исходя из основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, что, по сути, связано с регулированием количества денег в обращении. При определении ориентиров роста денежной массы Банк России исходит из предполагаемой динамики валового внутреннего продукта, уровня инфляции и скорости обращения денег.

Под **прямыми количественными ограничениями Банка России** понимается установление лимитов на рефинансирование кредитных организаций и проведение ими отдельных банковских операций. Этот метод рассматривается как исключительный и может применяться только после консультаций с правительством страны.

В целях реализации денежно-кредитной политики Банк России может от своего имени осуществлять эмиссию облигаций, размещаемых и обращаемых среди кредитных организаций.

Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики разрабатываются Банком России ежегодно, представляются Президенту РФ и Правительству РФ, а затем направляются в Государственную Думу на рассмотрение.

**Основные направления должны включать в себя ряд положений, среди которых можно выделить такие как:**

- концептуальные принципы денежно-кредитной политики;

- прогноз основных показателей платежного баланса Российской Федерации;

- основные показатели денежной программы;

- направления совершенствования банковской системы, банковского надзора, финансовых рынков и платежной системы и иные направления.

Как отмечалось ранее, целью выработки и реализации денежно-кредитной политики, осуществления регулирования денежного обращения являются защита и обеспечение устойчивости рубля, всей денежной системы страны.

**Денежное обращение подразделяется на два вида:**

1) наличное;

2) безналичное.

В процентном соотношении налично-денежный оборот меньше, чем безналичный, и обслуживает в основном получение и расходование денежных доходов населения, а также часть платежей предприятий и организаций.

Наличный денежный оборот является непрерывным процессом движения наличных денег в форме банкнот (банковских билетов), казначейских билетов, металлических монет.

Наличный денежный оборот в стране организуется государством в лице центральных (национальных) банков. В Российской Федерации субъектами, организующими данный вид денежного обращения, являются Банк России, его территориальные учреждения, а также система РКЦ.

Наличный оборот начинается с указания Банка России РКЦ о переводе наличных денег из резервных фондов в оборотные кассы, из которых наличные деньги направляются в операционные кассы кредитных организаций (банков). Частично деньги направляются на обслуживание межбанковских расчетов, но в основном они выдаются юридическим и физическим лицам.

В соответствии с законодательством деятельность по организации и управлению наличным денежным обращением осуществляется в централизованном порядке ЦБ РФ.

Любое государство, в том числе и Российская Федерация, заинтересовано в сокращении объема наличного денежного обращения и в расширении безналичных форм расчетов.

Безналичное денежное обращение состоит в списании определенной денежной суммы со счета одного субъекта в кредитной организации и зачислении ее на счет другого субъекта в этой же или иной кредитной организации либо в иной форме, при которой наличные денежные знаки как средство платежа отсутствуют. В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России Банк России устанавливает предельный размер расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами; расчеты на сумму, превышающую установленную, должны производиться только в безналичном порядке <1>.

--------------------------------

<1> См.: Финансы, деньги, кредит: Учебник / Под ред. О.В. Соколовой. С. 55.

**Современный безналичный оборот в Российской Федерации организован в соответствии со следующими принципами:**

1) предприятия всех форм собственности обязаны хранить свои средства на счетах в банках;

2) основная часть безналичных расчетов должна осуществляться через банк;

3) требование платежа должно выставляться или перед отгрузкой товаров (выполнением работ, оказанием услуг) или после этого;

4) оплата клиентом банка полученных товаров и услуг осуществляется банком только с согласия обслуживаемого юридического или физического лица;

5) формы безналичных расчетов платежей выбираются организацией по своему усмотрению в соответствии с требованиями законодательства.

Правовой основой денежного обращения выступают нормы [Конституции](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) РФ, [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России, [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFXFC1M) о банках, [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании, иные законы, нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ, а также подзаконные акты ЦБ РФ. В соответствии с [п. "ж" ст. 71](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501EDCX1CEM) Конституции РФ к компетенции Российской Федерации отнесено "установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия", а в [ст. 106](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B5018DCX1CDM) Конституции РФ закреплено, что обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

Регулирование денежного обращения в стране осуществляется с помощью таких методов, как денежная реформа, деноминация и эмиссия.

**Денежная реформа** - полное или частичное преобразование денежной системы в целях стабилизации и укрепления денежного обращения.

Мировая практика свидетельствует, что проведение денежной реформы достигает названных целей только в том случае, если она проводится в условиях стабилизации экономической и политической ситуации в стране.

**Деноминация** в отличие от денежной реформы является технической операцией, выражающейся в замене старых денег новыми с приравниванием одной денежной единицы в новых знаках к большему количеству рублей в старых знаках.

В процессе осуществления деноминации не затрагиваются экономические основы государства, а происходит сокращение денежной массы, находящейся в обращении, а также лишь изменяется масштаб цен. Деноминация может проводиться как отдельно, так и одновременно с денежной реформой.

В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD91EX0CCM) о Банке России в целях организации наличного денежного обращения на территории страны **на Банк России возлагаются следующие функции:**

- прогнозирование и организация производства, перевозка и хранение банкнот и монет, 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 монет, а также порядка их уничтожения;

- определение порядка ведения кассовых операций для кредитных организаций.

В сфере денежного обращения возникают различные общественные отношения, регулируемые нормами нескольких отраслей права.

В соответствии с Конституцией РФ к ведению Российской Федерации относятся финансовое и валютное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки ([п. "ж" ст. 71](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501EDCX1CEM) Конституции РФ), и в этом аспекте названные отношения являются предметом правового регулирования конституционного права.

Нормы финансового права регулируют отношения, складывающиеся в процессе организации наличного и безналичного денежного обращения, в том числе при проведении денежных реформ, деноминаций, эмиссий, при организации расчетов, в частности, установления обязательного порядка хранения средств юридических лиц на счетах в банках, ограничения наличных форм расчетов между организациями, определения порядка ведения кассовых операций.

Названные отношения могут складываться между:

- ЦБ РФ и кредитными организациями;

- кредитными организациями;

- кредитными организациями и их клиентами;

- юридическими и физическими лицами;

- кредитными организациями и иными институтами финансовой системы;

- институтами финансовой системы и организациями и физическими лицами.

Как известно, нормы гражданского права регулируют имущественные и неимущественные отношения, связанные с имущественными, в которых деньги являются одним из объектов гражданских правоотношений. Наряду с этим нормы гражданского права регулируют расчетные отношения между субъектами по гражданско-правовым сделкам, возникающие при этом права и обязанности сторон, а также кредитных организаций, участвующих в данных отношениях. К ним относятся:

- отношения по установлению форм безналичных расчетов, таких как чек, вексель, платежное поручение и др.;

- порядок открытия и закрытия счетов в кредитных организациях, их виды, определяющие различные правовые режимы данных счетов;

- права и обязанности сторон при заключении договора банковского счета.

Административное право регулирует отношения, связанные с привлечением к ответственности за совершение административных правонарушений в сфере денежного обращения, денежной системы.

Нормы уголовного права предусматривают меры уголовной ответственности за совершение таких преступлений, как изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг ([ст. 186](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10661DD2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CD81E0CXBC9M) УК РФ) и изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов ([ст. 187](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10661DD2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDA1C03XBCBM) УК РФ).

Следовательно, регулирование денежного обращения в стране осуществляется нормами различных отраслей права, которые находят свое выражение, как отмечалось ранее, в [Конституции](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) РФ, [Законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России, [Законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFXFC1M) о банках, [ГК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF70366D670245FC27C9BXFC8M) РФ и иных нормативных правовых актах. Особую роль в регулировании денежного обращения в стране играют инструкции Банка России по всему комплексу названных вопросов в сфере денежного обращения.

§ 3. Правила ведения кассовых операций

В процессе регулирования наличного денежного обращения ЦБ РФ осуществляет такую функцию, как определение порядка ведения кассовых операций.

К кассовым операциям относятся операции юридических лиц в процессе их деятельности по приему, хранению и выдаче наличных денежных средств Российской Федерации.

**В целях ограничения налично-денежного обращения все юридические лица независимо от их организационно-правовой формы:**

- обязаны хранить свои денежные средства в учреждениях банков;

- должны производить расчеты по своим обязательствам с другими организациями в безналичном порядке через учреждения банков;

- могут иметь в своей кассе наличные деньги в пределах лимитов, установленных учреждениями банков по согласованию с руководителями организаций;

- обязаны сдавать в банк всю денежную наличность сверх установленных лимитов остатка наличных денег в кассе в порядке и сроки, которые согласованы с учреждениями банков;

- имеют право хранить в своих кассах наличные деньги сверх установленных лимитов только для оплаты труда, выплаты пособий по социальному страхованию, стипендий, пенсий и только на срок не свыше трех рабочих дней, включая день получения денег в банке.

В соответствии с ограничениями по осуществлению расчетов в наличной форме ЦБ РФ установил порядок ведения кассовых операций предприятиями, организациями, а также кредитными организациями на территории Российской Федерации.

Все наличные деньги, поступающие на предприятия, в организации и учреждения, а также наличные деньги, выдаваемые юридическими лицами, должны документально оформляться. Основными денежными документами в данном случае выступают приходный и расходный кассовые ордера, которые оформляются на основе первичных документов (договоров и т.п.).

В кассовой книге отражаются все операции по приему и расходованию денег по каждому операционному дню. Приходные и расходные ордера, а также чеки на получение денег в кредитных организациях подписывает получатель средств, которым выступает руководитель предприятия, учреждения, организации или специально уполномоченное им лицо.

Как уже отмечалось, у юридических лиц наличные деньги могут храниться лишь в пределах лимита, который устанавливает банк, обслуживающий данное юридическое лицо. По окончании рабочего дня сверхлимитные суммы наличных денег должны сдаваться в банк. В кассе предприятия, учреждения или организации может оставаться в пределах лимита лишь такая сумма денег, которая необходима для осуществления на следующий день неотложных небольших платежей. Исключения из этого правила специально оговариваются в соответствующих нормативных актах Правительства РФ или Банка России.

В целях сохранности средств помещения кассы должны быть соответствующим образом оборудованы.

Ответственность за соблюдение правил ведения кассовых операций возлагается на руководителей предприятий, главных (старших) бухгалтеров, руководителей финансовых служб и кассиров.

Банки обязаны систематически проверять соблюдение предприятиями действующего порядка ведения кассовых операций и в случае выявления нарушений принимать необходимые меры к их устранению.

Особый порядок ведения кассовых операций предусмотрен для юридических лиц, принимающих наличные деньги от населения за продаваемые товары, оказанные услуги и выполненные работы, что позволяет осуществлять финансовый контроль за законностью проводимых операций, а также за полнотой и своевременностью уплаты налогов хозяйствующими субъектами.

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10466DA2D2E579B7099FFXFC1M) от 22 мая 2003 г. N 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт" <1> установил, что денежные расчеты с населением по торговым операциям или оказанию услуг производятся всеми предприятиями (в том числе физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказания услуг), организациями, учреждениями, их филиалами и другими обособленными подразделениями с обязательным применением контрольно-кассовой техники.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2003. N 21. Ст. 1957.

Перечисленные юридические лица, в том числе и индивидуальные предприниматели, обязаны иметь зарегистрированную контрольно-кассовую технику в исправном состоянии, выдавать покупателю (клиенту) вместе с покупкой (после оказания услуги) отпечатанный техникой чек, подтверждающий исполнение обязательства по договору купли-продажи, и обеспечивать беспрепятственный доступ к этим машинам сотрудников налоговых органов.

Одновременно законодательство содержит перечень отдельных категорий предприятий, которые в силу специфики своей деятельности или особого местонахождения могут осуществлять денежные расчеты без применения контрольно-кассовой техники. В данном случае чек заменяется, например, выдачей квитанции, билета, талона.

§ 4. Понятие расчетов и расчетных отношений

Ранее отмечалось, что в процессе функционирования финансовой системы постоянно производятся платежи и осуществляются расчеты, денежное обращение пронизывает всю финансовую систему. Общественные отношения, возникающие при формировании, перераспределении и использовании различных фондов денежных средств, в своей совокупности составляющих финансовую систему, могут существовать, как правило, только в денежной форме.

**Денежную форму** приобретают общественные отношения, возникающие между различными звеньями финансовой системы и в первую очередь во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, а также бюджетами других уровней бюджетной системы. При этом взаимоотношения между звеньями финансовой системы возникают как при формировании их доходов, так и при производстве расходов.

Поскольку расчеты - это действия, направленные на прекращение или изменение возникшего обязательства, они являются важнейшим элементом возмездных имущественных отношений, т.е. таких отношений, объектом которых становится имущество (материальные блага и имущественные права). Эти отношения в условиях развития рынка приобретают особое значение.

Несвоевременно произведенные расчеты, неплатежи по принятым обязательствам тормозят развитие экономики страны, подрывают устойчивость хозяйственных связей между участниками гражданского оборота, что не может не отразиться отрицательно на формировании доходной части федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и местных бюджетов, а также на формировании других звеньев финансовой системы, обеспечивающей финансовыми ресурсами развитие различных сфер общественной жизни страны. Поэтому оптимальная организация расчетов имеет большое значение для развития общества.

Расчеты, в соответствии с законодательством, могут быть произведены одновременно с получением каких-либо имущественных благ, и в этом случае они осуществляются непосредственно между сторонами, например, договора купли-продажи, договора аренды и т.д.

**Непосредственные расчеты с помощью наличных денег** применяются в имущественных отношениях, возникающих между гражданами или с их участием. В имущественных отношениях юридических лиц расчеты, как правило, не должны производиться непосредственно между ними, для расчетов между юридическими лицами привлекается дополнительный субъект - кредитная организация. Непосредственные расчеты между юридическими лицами производятся только при расчетах наличными деньгами в установленных ЦБ РФ ограниченных пределах.

На основе имущественного отношения, возникающего из гражданско-правового договора или иного основания, появляются новые имущественные отношения - расчетные. Эти расчетные отношения между юридическими лицами и кредитными организациями при производстве расчетов опосредуются нормами права и приобретают форму **расчетных правоотношений.**

Расчетными правоотношениями являются также отношения, возникающие между налогоплательщиками, налоговым органом и кредитной организацией при уплате налогов и сборов в бюджеты всех уровней и в государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, фонды обязательного медицинского страхования).

Расчетные отношения регламентируются нормами различных отраслей права, в первую очередь нормами финансового и гражданского права. В юридической литературе имеются различные взгляды на природу правового регулирования расчетных отношений.

**Важнейшими нормативными правовыми актами,** регулирующими данную сферу общественной жизни, являются ГК РФ ([ст. ст. 861](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DDD1BX0C7M) - [885](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DDC14X0C7M)), [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России, [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFXFC1M) о банках. Расчетные отношения регламентируются также постановлениями Правительства РФ и нормативными актами Банка России.

В соответствии с законодательством Российской Федерации Банк России является органом, координирующим, регулирующим и лицензирующим организацию расчетных, в том числе клиринговых, систем в Российской Федерации. К компетенции Банка России отнесено установление правил, форм, сроков и стандартов осуществления безналичных расчетов. Осуществление безналичных расчетов между юридическими лицами в валюте Российской Федерации на ее территории регулируется [Положением](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2CFB0067D670245FC27C9BXFC8M) о безналичных расчетах в Российской Федерации, утв. Банком России 3 октября 2002 г. N 2-П <1>.

--------------------------------

<1> ВБР. 2002. N 74.

Расчеты производятся, как отмечалось ранее, в наличной и безналичной формах. Расчеты между гражданами или с их участием могут производиться в наличной форме без ограничения суммы. Между юридическими лицами расчеты производятся, как правило, в безналичной форме. Наличными деньгами юридические лица могут рассчитываться только в пределах сумм, установленных Банком России.

В соответствии с действующим законодательством все хозяйствующие субъекты обязаны хранить свои денежные средства (как собственные, так и заемные) в **кредитной организации,** выбранной по их усмотрению, с которой заключается соответствующий договор банковского счета. Хозяйствующий субъект самостоятельно выбирает кредитную организацию для открытия банковского счета; количество счетов, которое может открыть хозяйствующий субъект, законодательством не ограничено и зависит от его потребностей.

В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D07XBC8M) о банках открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц, а также осуществление расчетов по поручениям физических и юридических лиц, в том числе и по поручению банков-корреспондентов по их банковским счетам, относятся к банковским операциям.

**Расчетные операции по перечислению денежных средств через кредитные организации могут осуществляться с использованием:**

- корреспондентских счетов (субсчетов), открытых в Банке России;

- корреспондентских счетов, открытых в других кредитных организациях;

- счетов участников расчетов, открытых в небанковских кредитных организациях, осуществляющих расчетные операции;

- счетов межфилиальных расчетов, открытых внутри одной кредитной организации.

Денежные средства с банковского счета могут быть списаны, как правило, только по соответствующему распоряжению клиента. Списание средств без его распоряжения осуществляется по решению суда и в случаях, предусмотренных законом. Безакцептное списание с банковского счета возможно и в случаях, предусмотренных договором клиента кредитной организации со своим контрагентом по соответствующему договору.

Списание денежных средств со счетов осуществляется на основании расчетных документов, составленных с учетом требований [Положения](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2CFB0067D670245FC27C9BXFC8M) о безналичных расчетах в Российской Федерации, в пределах имеющихся на счете денежных средств, если иное не предусмотрено в договоре, заключенном между кредитной организацией и ее клиентом. При недостаточности денежных средств на счете для удовлетворения всех предъявленных к нему требований списание средств осуществляется по мере их поступления в очередности, установленной [ст. 855](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DDD1EX0C0M) ГК РФ.

Законодательство предусматривает возможность открытия различных видов банковского счета. Основными видами банковского счета являются расчетный и текущий.

§ 5. Формы безналичных расчетов

Расчеты между юридическими лицами, как правило, производятся в безналичном порядке путем перечисления средств со счета плательщика на счет получателя в кредитной организации. Расчеты наличными деньгами, как отмечалось ранее, допускаются лишь в случаях и пределах, устанавливаемых ЦБ РФ. В соответствии с указанием Банка России установлен предельный размер расчетов наличными деньгами за один платеж: между юридическими лицами - в сумме 100 тыс. руб. <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Указание](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2FF3016BD670245FC27C9BXFC8M) ЦБ РФ от 20 июня 2007 г. N 1843-У "О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя" // ВБР. 2007. N 39.

Хозяйствующие субъекты обязаны своевременно рассчитываться по своим обязательствам. Порядок и конкретная форма расчетов определяются сторонами при заключении соответствующего договора. В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1E05XBCEM) о банках формы, правила и стандарты безналичных расчетов устанавливаются Банком России. Применяются также и формы, принятые в международной банковской практике при международных расчетах. ГК РФ в [ст. 862](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DDD1BX0C3M) устанавливает наиболее распространенные формы безналичных расчетов.

**Безналичные расчеты между хозяйствующими субъектами могут производиться в следующих формах:**

- расчеты платежными поручениями;

- расчеты по аккредитиву;

- расчеты чеками;

- расчеты по инкассо;

- в иных формах, предусмотренных законом, установленными в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота.

В [Законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDF1FX0C4M) о Банке России установлено, что общий срок безналичных расчетов не должен превышать двух операционных дней в пределах субъекта Российской Федерации, пяти операционных дней - в пределах Российской Федерации. Договором и обычаями делового оборота могут быть установлены более короткие сроки для совершения безналичных расчетов.

**Платежное поручение** - это поручение владельца счета (плательщика) обслуживающей его кредитной организации о перечислении определенной суммы со своего счета на счет получателя.

Платежное поручение оформляется соответствующим расчетным документом. Платежное поручение - это банковский перевод. Кредитная организация, принявшая поручение, обязуется от своего имени, но за счет клиента-плательщика осуществить платеж третьему лицу - получателю средств.

**Расчеты по аккредитиву** означают, что кредитная организация (эмитент) по поручению плательщика об открытии аккредитива и в соответствии с его указанием обязуется произвести платежи получателю средств либо оплатить, акцептовать или учесть переводной вексель, либо дать поручение другой кредитной организации (исполнителю) произвести платежи получателю средств при представлении получателем документов, определенных условиями аккредитива.

Аккредитив обособлен и независим от основного договора. Кредитная организация не обязана проверять соответствие условий аккредитива договору, заключенному между плательщиком и получателем, по которому и осуществляются соответствующие расчеты. Аккредитив предназначается для расчетов с одним получателем средств.

Как форма расчетов расчеты по аккредитиву более выгодны для получателя денежных средств. Данная форма расчетов не только гарантирует, например, поставщику оплату продукции, поставленной с соблюдением условий договора, но и значительно сближает момент платежа и момент отгрузки продукции.

**Расчеты чеками** заключаются в том, что в соответствии с письменным поручением владельца счета (чекодателя) обслуживающему его банку он перечисляет с его счета на счет кредитора (чекодержателя) определенную сумму денежных средств.

**Чек** представляет собой ценную бумагу, содержащую ничем не обусловленное распоряжение чекодателя кредитной организации произвести платеж указанной в нем суммы чекодержателю.

Чекодателями являются лица, имеющие денежные средства в кредитной организации, которыми они вправе распоряжаться путем выставления чеков. Чекодателями могут быть физические и юридические лица. Чек - ценная бумага, и она должна содержать установленные [ст. 878](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DDC19X0C0M) ГК РФ реквизиты, отсутствие хотя бы одного из них лишает данную ценную бумагу юридической силы.

Бланки чеков являются бланками строгой отчетности. Хранение бланков чеков осуществляется в порядке, установленном Банком России.

Выдача чека не погашает денежного обязательства, во исполнение которого он выдан.

Чеки действительны в течение 10 календарных дней, не считая дня их выдачи.

Чеки применяются, например, при расчетах за принятые покупателями по документам приема-сдачи товары, если они фактически вывезены покупателем или доставлены ему, и оказанные услуги. Чеки выписываются в момент установления суммы платежа. Чеки подписываются лицами, имеющими право подписывать распоряжения по расчетному, текущему или иному счету (руководителем и главным бухгалтером).

Для осуществления безналичных расчетов могут применяться чеки, выпускаемые кредитными организациями. Такие чеки могут использоваться клиентами кредитной организации, выпустившей эти чеки, а также в межбанковских расчетах при наличии корреспондентских отношений. Чеки, выпускаемые кредитными организациями, могут применяться в межбанковских расчетах на основании договоров, заключаемых с клиентами, и межбанковских соглашений о расчетах чеками.

**Расчеты по инкассо** представляют собой банковскую операцию, посредством которой кредитные организации на основании инкассового поручения получателя платежа от его имени и за его счет совершают действия, направленные на получение от плательщика платежа или акцепта (согласия на производство платежа).

Для осуществления расчетов по инкассо кредитная организация - эмитент вправе привлекать другую кредитную организацию.

Инкассовое поручение может оформляться с помощью таких расчетных документов, как платежное требование, оплата которого может производиться с акцептом или в безакцептном порядке, и инкассовое поручение, оплата которого производится без распоряжения плательщика (в бесспорном порядке).

Кредитная организация, получившая от клиента инкассовое поручение или платежное требование, называется **эмитентом.**

Кредитная организация, которая непосредственно осуществляет предъявление требования о совершении платежа или об акцепте обязанному лицу (плательщику), является **исполняющей кредитной организацией.**

Если кредитная организация одновременно осуществляет расчетно-кассовое обслуживание и плательщика, и получателя денежных средств, то она является исполняющей кредитной организацией.

**Платежное требование** является расчетным документом, содержащим требование кредитора (получателя средств) по основному договору к должнику (плательщику) об уплате определенной денежной суммы через банк.

Платежные требования применяются при расчетах за поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги, а также в иных случаях, предусмотренных основным договором. Расчеты посредством платежных требований могут осуществляться с предварительным акцептом и без акцепта плательщика.

**Инкассовое поручение** является расчетным документом, на основании которого производится списание денежных средств со счетов плательщика в бесспорном порядке.

В [Положении](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2CFB0067D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD915X0C5M) о безналичных расчетах в Российской Федерации перечисляются **случаи, когда применяются инкассовые поручения:**

- бесспорный порядок взыскания денежных средств предусмотрен законодательством, в том числе взыскание денежных средств органами, выполняющими контрольные функции;

- для взыскания по исполнительным листам;

- в случаях, предусмотренных сторонами по основному договору. При этом кредитной организации должны быть предоставлены права на списание денежных средств со счета плательщика без его распоряжения.

В [Положении](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2CFB0067D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD914X0C2M) о безналичных расчетах в Российской Федерации предусмотрены **случаи, когда кредитная организация приостанавливает списание денежных средств в бесспорном порядке:**

- по решению органа, осуществляющего контрольные функции в соответствии с законодательством, о приостановлении взыскания;

- при наличии судебного акта о приостановлении взыскания;

- по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

**Расчеты в порядке плановых платежей** применяются при равномерных поставках товаров и оказании услуг. Плательщик по договоренности с кредитором в установленные ими сроки в определенном размере перечисляет денежные средства на счет кредитора. Плановые платежи производятся как платежными поручениями, так и платежными требованиями.

Платежи осуществляются ежедневно или в другие сроки, согласованные между поставщиком и покупателем. Стороны обязаны периодически, но не реже одного раза в месяц уточнять свои расчеты и производить перерасчет. Кредитные организации контролируют соблюдение сторонами установленного соглашением порядка расчетов плановыми платежами.

Хозяйствующие субъекты могут осуществлять расчеты путем перевода через предприятия Федерального агентства связи, которое находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций РФ. Сумма перевода не ограничивается при переводах на имя отдельных граждан (пенсий, алиментов, заработной платы, командировочных, авторского гонорара и т.д.), на имя своих уполномоченных и в иных случаях.

Для расчетов с предприятиями связи за совершаемые через них переводы организации-перевододатели представляют в кредитную организацию платежное поручение, в котором указывается назначение перечисляемой суммы. Организации Минобороны России, МВД России такие данные в платежных поручениях не указывают.

Предприятия связи оплачивают поступающие организациям переводы в безналичном порядке путем перечисления сумм переводов со своего счета по переводным операциям на счета организаций - получателей перевода.

**Расчеты, основанные на зачете взаимных требований,** выражаются в том, что взаимные требования и обязательства должников и кредиторов погашаются в равновеликих суммах и лишь на разницу производится платеж в установленном порядке. Расчеты путем зачета взаимных требований обеспечивают необходимую экономию оборотных средств. Указанная форма расчетов органически присуща странам с рыночной экономикой.

Кредитные организации осуществляют постоянные и разовые расчеты. Периодические расчеты по сальдо встречных требований осуществляют два хозяйствующих субъекта, имеющие между собой постоянные хозяйственные отношения по взаимному отпуску товаров или оказанию услуг.

В зависимости от того, в чью пользу будет выведено сальдо, хозяйствующий субъект, на которого возложена обязанность производить расчеты, по истечении расчетного периода на сумму сальдо представляет в кредитную организацию платежное поручение или выставляет платежное требование.

Разовые зачеты взаимной задолженности могут производиться между двумя или группой хозяйствующих субъектов. Разовые зачеты взаимных требований между двумя хозяйствующими субъектами применяются в тех случаях, когда они имеют взаимные требования, оформленные документами, один из которых находится в кредитной организации. К зачету принимаются только документы, подлежащие оплате.

Как платежный документ может применяться вексель, передаваемый одним лицом другому взамен денежного платежа или как средство кредита.

В законодательстве **вексель** определяется как ценная бумага, удостоверяющая ничем не обусловленное обязательство векселедателя (простой вексель) либо иного указанного в векселе плательщика (переводной вексель) выплатить при наступлении предусмотренного векселем срока определенную сумму владельцу векселя (векселедержателю).

В последнее время получили широкое распространение расчеты с помощью банковских карт.

Глава XXII. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Банковская система Российской Федерации

Банковская система является одной из основополагающих частей финансовой системы Российской Федерации. Она тесно связана с отношениями, возникающими в процессе финансовой деятельности государства и реализации его задач и функций, что позволяет отнести отношения в сфере банковской деятельности к предмету регулирования финансового права.

На данный момент совокупность нормативных актов в данной сфере составляет один из самых значительных законодательных массивов в правовой системе Российской Федерации, что позволяет говорить о сформировавшейся и одновременно продолжающей развиваться отрасли банковского законодательства. Ее условно можно разделить на несколько частей.

**Основу правового регулирования банковской деятельности** составляет [Конституция](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) РФ, которая относит вопросы финансового, валютного, кредитного регулирования к исключительному ведению Российской Федерации. В Основном Законе закрепляется порядок избрания и освобождения от должности Председателя Банка России, а также устанавливается исключительное право Банка России на денежную эмиссию российских рублей.

**В кодифицированных нормативных правовых актах** ([ГК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF70366D670245FC27C9BXFC8M) РФ, [НК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70662D82D2E579B7099FFXFC1M) РФ), а также в законодательных актах в сфере регулирования создания и функционирования хозяйственных товариществ и обществ, а также заключения, исполнения и прекращения гражданско-правовых договоров содержатся общие положения, распространяющиеся на всех хозяйствующих субъектов, в том числе и на кредитные организации, зарегистрированные в Российской Федерации.

**К специализированным законодательным актам в области банковской деятельности можно отнести следующие федеральные законы.**

[Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFXFC1M) о банках закрепляет состав и структуру банковской системы Российской Федерации, порядок государственной регистрации кредитных организаций, лицензирования банковской деятельности, основы взаимоотношений кредитных организаций с государством и Банком России.

К предмету регулирования [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России относят правовое положение Банка России, его структуру и полномочия, основы банковского регулирования и надзора.

В Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F4006BD670245FC27C9BXFC8M) от 25 февраля 1999 г. N 40-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" <1> закрепляются порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций, а также особенности оснований и процедур признания кредитных организаций несостоятельными (банкротами) и их ликвидации в порядке конкурсного производства.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 9. Ст. 1097.

Отдельный блок специализированных актов составляют федеральные законы в области страхования вкладов физических лиц. Отметим, что гарантирование частных вкладов является достаточно распространенной банковской практикой в развитых зарубежных странах. Системы страхования банковских вкладов (депозитов) существуют в США, Великобритании, Японии, Италии, Нидерландах.

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF00D6AD670245FC27C9BXFC8M) "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" регулирует вопросы функционирования системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках России, компетенцию, порядок образования и деятельности организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов (Агентство по страхованию вкладов), порядок выплат по вкладам. К предмету его ведения также относят отношения между банками, Агентством, Банком России и органами исполнительной власти Российской Федерации.

В целях защиты интересов вкладчиков банков, не вошедших в систему страхования вкладов и укрепления доверия к банковской системе, принят Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59722AFA0D65D670245FC27C9BXFC8M) от 29 июля 2004 г. N 96-ФЗ "О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" <1>, который устанавливает порядок обращения физических лиц и осуществления им выплат в случае признания кредитных организаций банкротами. Принят и действует также ряд законов, оформляющих указанные выше законодательные изменения относительно других нормативных актов.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3232.

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D28F00560D670245FC27C9BXFC8M) от 30 декабря 2004 г. N 218-ФЗ "О кредитных историях" <1> регулирует общественные отношения в сфере формирования, хранения и использования кредитных историй (информации об исполнении обязательств по договорам займа и кредита) физических и юридических лиц. В этом Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D28F00560D670245FC27C9BXFC8M) также устанавливаются особенности создания, ликвидации и реорганизации бюро кредитных историй, характер взаимодействия последних с органами власти различных уровней, Банком России и заемщиками.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2005. N 1 (ч. I). Ст. 44.

Среди федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, отдельно стоит выделить принятые в 2008 г. антикризисные федеральные законы, направленные на противодействие мировому финансовому кризису 2008 г. Одним из них является Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10467D42D2E579B7099FFXFC1M) от 13 октября 2008 г. N 173-ФЗ "О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации" <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2008. N 42. Ст. 4698.

В отношении **актов Президента РФ и Правительства РФ** следует отметить, что в строгом соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFXFC1M) о банках данные акты не являются источниками правового регулирования банковской деятельности. Так, [ст. 2](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D05XBCDM) Закона о банках прямо предусматривает, что правовое регулирование банковской деятельности осуществляется [Конституцией](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) РФ, [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России, [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFXFC1M) о банках, другими федеральными законами, нормативными актами Банка России. Вместе с тем в целях защиты интересов вкладчиков кредитной организации глава государства и высший исполнительный орган власти могут принимать нормативные акты, непосредственно связанные с банковской деятельностью.

Помимо немногочисленных актов Президента и Правительства РФ значительное место в правовом регулировании банковской деятельности занимают **нормативные акты Банка России.** Правовые акты Банка России издаются в форме указаний, положений и инструкций.

**Указания** представляют собой установление отдельных правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России. Так, Банком России принято [указание](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F20661DF2D2E579B7099FFXFC1M) от 8 октября 2008 г. N 2089-У "О порядке составления кредитными организациями годового отчета" <1>.

--------------------------------

<1> ВБР. 2008. N 71.

**Положение Банка России** - это установление системно связанных между собой правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России, например, [Положение](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597228F40162D670245FC27C9BXFC8M) Банка России от 24 декабря 2004 г. N 266-П об эмиссии банковских карт и об операциях, совершаемых с использованием платежных карт <1>.

--------------------------------

<2> ВБР. 2005. N 17.

**Инструкция Банка России** - нормативный правовой акт, определяющий порядок применения положений федеральных законов, иных нормативных актов по вопросам компетенции Банка России. Важное значение имеет [Инструкция](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597321FA0267D670245FC27C9BXFC8M) Банка России от 2 апреля 2010 г. N 135-И "О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций" <1>.

--------------------------------

<3> ВБР. 2010. N 23.

Нормативные правовые акты Банка России обязательны для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также всеми юридическими и физическими лицами.

Источником банковского регулирования также является **обычай делового оборота** как сложившееся и широко применяемое в банковском секторе правило поведения, не предусмотренное законодательством, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. Среди обычаев делового оборота следует отметить широко применяющиеся в международном банковском сообществе торговые обыкновения, систематизированные Международной торговой палатой (МТП).

В соответствии с основополагающим законом - [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D05XBCAM) о банках - банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков, что позволяет говорить о двухуровневой банковской системе.

К первому уровню относится Банк России. Основными его функциями являются банковское регулирование и надзор за деятельностью кредитных организаций, филиалов и представительств иностранных банков.

Ко второму уровню относятся все виды кредитных организаций (банки и небанковские кредитные организации), в том числе кредитные организации с иностранным участием и филиалы и представительства иностранных банков.

**Банковская система Российской Федерации**

|  |  |
| --- | --- |
| Уровень | Вид субъектов банковской системы |
| Первый уровень | Банк России. Основными его функциями являются банковское регулирование  и надзор за деятельностью кредитных  организаций, филиалов и предста-  вительств иностранных банков |
| Второй уровень | Кредитные организации (банки и  небанковские кредитные организации), в том числе кредитные организации с  иностранным участием и филиалы и  представительства иностранных банков |

Под **кредитной организацией** понимается коммерческая организация в форме хозяйственного общества, действующего на основании специального разрешения (лицензии) ЦБ РФ и осуществляющего банковские операции.

На 1 февраля 2010 г. было зарегистрировано 1058 кредитных организаций. Подчеркнем, что в настоящий момент в Российской Федерации сохраняется тенденция сокращения количества зарегистрированных кредитных организаций. Так, например, на 1 января 2004 г. было 1666 зарегистрированных кредитных организаций.

Все **кредитные организации** подразделяются:

- на банки;

- на небанковские кредитные организации.

Основным отличием банка от небанковской кредитной организации является **объем разрешенных банковских операций.** Так, банк вправе осуществлять в совокупности привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц; размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, а также открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

В свою очередь, небанковская кредитная организация имеет право лишь осуществлять отдельные банковские операции. Их допустимое сочетание устанавливается Банком России. В настоящее время можно выделить:

- депозитно-кредитные небанковские кредитные организации (привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет), расчетные небанковские кредитные организации (открытие и ведение банковских счетов, осуществление переводов денежных средств);

- небанковские кредитные организации инкассации (инкассация денежных средств, ценных бумаг и иных ценностей).

Другой субъект банковской системы Российской Федерации - **филиалы и представительства иностранных банков.** К последним относятся банки, признанные таковыми по законодательству иностранного государства, на территории которого они зарегистрированы. В настоящее время иностранный капитал в банковском секторе проявляется не столько через создание филиалов и представительств, сколько через участие иностранных банков в уставном капитале дочерних кредитных организаций.

Вместе с тем вопрос о допуске филиалов иностранных банков является для России достаточно актуальным, особенно в свете вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО). Основным опасением, связанным с доступом филиалов иностранных банков на российский рынок банковских услуг, является то, что "дешевые ресурсы" иностранных банков, более высокие стандарты оказания банковских услуг могут привести к заметному ухудшению положения отечественных кредитных организаций и их конкурентоспособности по сравнению с зарубежными банками.

В рамках взаимодействия субъектов банковской системы выделяют **несколько видов финансовых правоотношений:**

- отношения между Банком России и государственными органам власти в процессе его формирования и контроля за его деятельностью;

- отношения власти-подчинения возникают между Банком России как органом банковского регулирования и надзора и кредитными организациями;

- вертикальные отношения между другими государственными органами. Среди них можно выделить отношения между ФНС России, Федеральной антимонопольной службой, ФСФР России, Федеральной службой финансового мониторинга и кредитными организациями, построенные на началах власти-подчинения.

Вместе с тем в сфере функционирования кредитных организаций также существует **ряд хозяйствующих субъектов, которые не входят в банковскую систему Российской Федерации.**

Прежде всего к ним можно отнести **Агентство по страхованию вкладов,** которое, как и его предшественник (Агентство по реструктуризации кредитных организаций), является государственной корпорацией - некоммерческой организацией. Его основной целью является обеспечение функционирования страхования вкладов. Для ее реализации Агентство организует учет банков (ведет их реестр), осуществляет сбор страховых взносов и контроль за их поступлением в фонд обязательного страхования вкладов, осуществляет учет требований вкладчиков к банку и выплате им возмещения, размещает или инвестирует временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов.

Отдельно следует остановиться на государственной корпорации **"Банк развития и внешнеэкономической деятельности (далее - Внешэкономбанк)",** правовой статус которой, в том числе порядок реорганизации и ликвидации, регулируется Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF60660D670245FC27C9BXFC8M) от 17 мая 2007 г. N 82-ФЗ "О банке развития" <1>, созданной в место Банка внешнеэкономической деятельности СССР.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2007. N 22. Ст. 2562.

Внешэкономбанк является государственной корпорацией, созданной Российской Федерацией, целью деятельности которой является обеспечение повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства.

Внешэкономбанк ограничен в осуществлении предпринимательской деятельности. Так, предпринимательская деятельность осуществляется Внешэкономбанком постольку, поскольку это служит достижению указанных выше целей. Прибыль Внешэкономбанка расходуется исключительно на достижение целей его деятельности.

Особенностью правового положения Внешэкономбанка является то, что государственная корпорация вправе без лицензии Банка России на основании федерального закона осуществлять банковские операции.

Кроме того, законодатель выделяет **союзы и ассоциации кредитных организаций,** которые являются самостоятельными некоммерческими юридическими лицами. Их деятельность направлена на защиту и представление интересов своих членов, координацию их действий, развитие межрегиональных и международных связей, удовлетворение научных, информационных и профессиональных интересов, выработку рекомендаций по осуществлению банковской деятельности. Среди действующих ассоциаций можно выделить Ассоциацию российских банков, Ассоциацию региональных банков Российской Федерации.

В соответствии с действующим российским законодательством банковская группа и банковский холдинг не являются юридическими лицами и должны рассматриваться как неформальное объединение нескольких юридических лиц для достижения определенной цели. Основным отличием банковской группы от банковского холдинга является то, что членами банковской группы выступают исключительно кредитные организации, в том числе его головная организация. В свою очередь, в банковском холдинге могут участвовать как кредитные, так и некредитные организации, при этом его головной организацией может являться только некредитная организация.

Вместе с тем Банк России ведет учет субъектов, не входящих в банковскую систему. Союзы и ассоциации подлежат регистрации ЦБ РФ в уведомительном порядке в течение одного месяца с даты их образования. Головная организация банковской группы или холдинга также уведомляет Банк России о создании банковской группы или холдинга.

Рассмотрим основные **особенности банковской системы России.**

Прежде всего следует подчеркнуть специфику правового положения центрального кредитного учреждения - Банка России. С одной стороны, он является юридическим лицом без указания организационно-правовой формы и осуществляет банковские операции на основе равноправия с другими кредитными организациями, а с другой - обладает властными полномочиями в сфере регулирования процедуры создания и функционирования кредитных организаций, лицензирования их деятельности, установления обязательных нормативов, контроля и надзора за соблюдением банковского законодательства.

Иными словами, Банк России не является органом государственной власти, более того, независим от этих органов в своей деятельности, но вместе с тем наделен государственно-властными полномочиями в сфере банковского регулирования и надзора. Иных надзорных органов в данной сфере не предусмотрено.

Как было сказано ранее, банковская система России является двухуровневой системой, на первом уровне которой находится Банк России, на втором - остальные субъекты банковской системы.

Как особенность банковской системы можно рассматривать возложение на кредитные организации ряда государственных функций. К ним относят функции агентов валютного контроля; функции по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также налоговые функции в части уведомления налоговых органов об открытии и закрытии банковских счетов юридическими лицами. Данная деятельность кредитных организаций обеспечивает реализацию государственного финансового контроля на территории России.

Спецификой банковской системы также является наличие банков, доля участия государства в уставном капитале которых превышает 50%. Среди них выделяют Сбербанк России, ВТБ, Россельхозбанк.

Группу российских государственных зарубежных банков составляют Московский народный банк (г. Лондон), Ост-Вест Хандельсбанк (г. Франкфурт-на-Майне), Евробанк (г. Париж), Донау-банк (г. Вена), Ист-Вест Юнайтед банк (г. Люксембург). Подчеркнем, что данные зарубежные кредитные организации не входят в банковскую систему России, так как созданы и осуществляют банковскую деятельность в соответствии с действующим законодательством иностранного государства их регистрации.

Помимо осуществления предпринимательской деятельности основным назначением данных банков является проведение операций со средствами бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов. Они также выступают кредитором государства путем приобретения государственных долговых обязательств.

§ 2. Правовое положение Центрального банка

Российской Федерации (Банка России)

Банк России был учрежден 13 июля 1990 г. на базе Российского республиканского банка Государственного банка СССР. Подотчетный Верховному Совету, он первоначально назывался Государственным банком РСФСР. 20 декабря 1991 г. Государственный банк СССР был упразднен и все его активы и пассивы, а также имущество на территории РСФСР были переданы Центральному банку РСФСР. Несколько месяцев спустя банк стал называться Центральным банком Российской Федерации (Банком России).

Банк России является органом банковского регулирования и надзора на территории Российской Федерации. Его правовой статус определяется [Конституцией](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) РФ и федеральными законами. Среди них основополагающее место занимают [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России и [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFXFC1M) о банках. Банк России может быть ликвидирован только на основании принятия конституционного федерального закона о поправке к [Конституции](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) РФ.

Как было уже сказано, действующее законодательство Российской Федерации, с одной стороны, не устанавливает организационно-правовую форму Банка России, с другой - не относит его к органам государственной или муниципальной власти, ограничиваясь определением Банка России как юридического лица. Как уже подчеркивалось ранее, особенностью правового положения Банка России является то, что Банк России, не являясь государственным органом, обладает государственно-властными полномочиями.

Подобную двойственность правового положения Банка России можно объяснить не только следованием международной банковской практике, но и намерением государства предотвратить возможность обращения взыскания кредиторов на наиболее ликвидные активы (золотовалютные резервы), находящиеся во владении и пользовании Банка России. Ввиду того что изъятие и обременение золотовалютных резервов без согласия Банка России или принятия соответствующего федерального закона не допускается, обратить взыскание на активы Банка России по долгам государства практически невозможно.

Вместе с тем Банк России не зависим в своей деятельности от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Кроме того, Банк России не отвечает по обязательствам государства, а государство - по обязательствам Банка России, если иное не установлено соответствующим договором Российской Федерации или федеральным законом.

В **единую централизованную систему Банка России** с вертикальной структурой управления входят центральный офис и территориальные учреждения Банка России, а также иные учреждения различной направленности.

**Территориальные учреждения** являются обособленными подразделениями Банка России, осуществляющими на территории субъекта Российской Федерации часть его функций на основе предоставленного им во владение и пользование имущества.

Их основными задачами являются:

- участие в проведении единой государственной денежно-кредитной политики, направленной на защиту и обеспечение устойчивости рубля;

- обеспечение развития и укрепления банковской системы Российской Федерации;

- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов, осуществление регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций;

- организация и контроль за деятельностью кредитных организаций на рынке ценных бумаг;

- организация валютного контроля;

- проведение анализа состояния и перспектив развития экономики и финансовых рынков региона.

В отличие от Банка России его территориальные учреждения не имеют статуса юридического лица и обладают полномочиями, предоставленными ему нормативными актами Банка России. Среди установленных ограничений для территориальных учреждений можно выделить запрет на принятие нормативных актов, на выдачу гарантий и поручительств, принятие вексельных и других обязательств, а также кредитование дефицитов бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов. Кроме того, территориальные учреждения не вправе без разрешения Банка России осуществлять банковские операции в иностранной валюте с юридическими и физическими лицами.

Территориальные учреждения могут создаваться как на основе территориального (по субъектам Российской Федерации), так и на основе экономического критерия (по экономическим районам, объединяющим территории нескольких субъектов Российской Федерации). В настоящее время территориальный критерий является превалирующим.

В составе территориальных учреждений на правах структурных подразделений действуют РКЦ, основной задачей которых является обеспечение бесперебойного функционирования платежной системы Российской Федерации.

В структуру Банка России входят также полевые учреждения Банка России, которые одновременно являются воинскими учреждениями и руководствуются в своей деятельности воинскими уставами, а также положением о полевых учреждениях Банка России, утверждаемым совместно Банком России и Минобороны России. Их основной функцией является банковское обслуживание воинских частей, учреждений и организаций Минобороны России, государственных органов и юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации, а также физических лиц, проживающих на территориях объектов, обслуживаемых полевыми учреждениями Банка России, когда создание и функционирование территориальных учреждений Банка России, кредитных организаций по каким-либо причинам невозможно.

К иным учреждениям Банка России следует отнести подразделения, обеспечивающие деятельность центрального офиса и территориальных учреждений (столовые, лечебно-профилактические и оздоровительные учреждения, учебные заведения). Создание и ликвидация учреждений, утверждение и изменение их учредительных документов осуществляются Советом директоров Банка России.

Уставный капитал Банка России составляет 3 млрд. руб. Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью.

**К основным целям деятельности Банка России относят:**

- защиту и обеспечение устойчивости рубля;

- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

**Для их реализации Банк России осуществляет ряд государственных функций:**

- во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

- монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;

- устанавливает правила осуществления расчетов, проведения банковских операций, кассовых операций, определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

- осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

- организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;

- осуществляет полномочия по управлению, владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы.

Немаловажной государственной функцией Банка России является его нормотворческая деятельность. Банк России издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты в сфере регулирования банковской деятельности, обязательные для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, всеми юридическими и физическими лицами.

Нормативные акты Банка России подлежат государственной регистрации и вступают в силу по истечении 10 дней со дня их опубликования в официальном издании Банка России - "Вестнике Банка России".

Не подлежат государственной регистрации нормативные акты Банка России, устанавливающие курсы иностранных валют по отношению к рублю, изменение процентных ставок, размер резервных требований, размеры обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп, прямые количественные ограничения, правила бухгалтерского учета и отчетности для Банка России.

Нормативные акты Банка России не имеют обратной силы. Не подлежат опубликованию нормативные акты Банка России, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, и (или) сведения ограниченного распространения, а также отдельные пункты нормативных актов Банка России, содержащие сведения такого рода.

Кроме того, хотя Банк России и не обладает правом законодательной инициативы, но при этом проекты федеральных законов, а также нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, касающиеся выполнения Банком России своих функций, в обязательном порядке направляются на заключение в Банк России.

В целях выполнения делегированных государством полномочий Банк России тесно взаимодействует с государственными и муниципальными органами власти. Для координации деятельности Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства РФ, представитель Банка России участвует в заседаниях Правительства РФ и Государственной Думы при рассмотрении законопроектов, касающихся вопросов экономической, финансовой, кредитной и банковской политики, проводит регулярные консультации с Минфином России по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг, обслуживания и погашения государственного долга.

К государственно-властной составляющей полномочий центрального кредитного учреждения относятся также операции Банка России со средствами федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, которые хранятся в Банке России. ЦБ РФ безвозмездно осуществляет операции со средствами бюджетов всех уровней, средствами государственных внебюджетных фондов, а также операции по обслуживанию государственного долга Российской Федерации и операции с золотовалютными резервами.

Несмотря на то что получение прибыли не является целью его деятельности, Банк России постоянно осуществляет широкий спектр банковских операций. Он предоставляет кредитным организациям кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами, а также кредиты без обеспечения на срок не более одного года, но только российским кредитным организациям, имеющим соответствующей рейтинг; покупает и продает ценные бумаги на открытом рынке; продает ценные бумаги, выступающие обеспечением кредитов Банка России, собственные облигации и депозитные сертификаты, иностранную валюту, иные платежные документы и обязательства, драгоценные металлы.

Банк России проводит расчетные, кассовые и депозитные операции, принимает на хранение и в управление ценные бумаги и другие активы, выдает поручительства и банковские гарантии, открывает счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств.

Ограничение на его коммерческую деятельность может быть установлено только на законодательном уровне. Среди действующих ограничений можно выделить запрет на осуществление операций с недвижимостью, торговой и производственной деятельности; осуществление банковских операций с юридическими лицами, не имеющими лицензий на осуществление банковских операций, и физическими лицами, кроме случаев, когда на территории отсутствуют иные кредитные организации. Также существует запрет на приобретение акций (долей) кредитных и иных организаций, за исключением существующих у Банка России акций (долей) в отечественных и зарубежных кредитных организациях.

Как специфику правового положения Банка России можно рассматривать **состав и порядок формирования органов управления Банка России.**

**Председателя Банка России** назначает на должность сроком на четыре года и освобождает от должности Государственная Дума Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ (не более двух раз одну и ту же кандидатуру). Председателем Банка России не может быть одно и тоже лицо более трех сроков подряд.

Председатель Банка России может быть освобожден от должности по истечении срока полномочий; из-за невозможности исполнения служебных обязанностей, подтвержденной заключением государственной медицинской комиссии; при подаче личного заявления об отставке; в случае совершения уголовно наказуемого деяния, нарушения федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России.

Председатель Банка России осуществляет на постоянной и возмездной основе оперативное управление Банком России путем осуществления от его имени юридически значимых действий. Он председательствует на заседаниях совета директоров, подписывает нормативные и иные правовые акты, назначает и освобождает от должности своих заместителей, издает приказы, а также представляет без доверенности интересы Банка России в отношениях с органами государственной и муниципальной власти, кредитными организациями, организациями иностранных государств, международными организациями, другими учреждениями и организациями. Председатель Банка России несет всю полноту ответственности за деятельность Банка России.

Государственная Дума РФ также назначает на должность сроком на четыре года и освобождает от должности **членов Совета директоров Банка России** по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ.

В Совет директоров входят Председатель Банка России и 12 членов Совета директоров, которые работают на постоянной основе в Банке России. Для них установлен ряд ограничений в части совмещения нескольких должностей в государственных и муниципальных органах власти и осуществления общественной деятельности. Так, члены Совета директоров не могут быть депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, депутатами органов местного самоуправления, государственными служащими, членами Правительства РФ, а также не могут состоять в политических партиях, занимать должности в общественно-политических и религиозных организациях.

Министр финансов РФ и министр экономического развития РФ или по их поручению один представитель от Минфина России и один представитель от Министерства экономического развития РФ участвуют в заседаниях Совета директоров с правом совещательного голоса.

Председательствует на заседаниях совета директоров Председатель Банка России, а в случае его отсутствия - лицо, его замещающее, из числа членов совета директоров. Заседания проводятся не реже одного раза в месяц.

**Основными функциями Совета директоров являются:**

- разработка и обеспечение выполнения основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

- утверждение отчета о деятельности Банка России и его годовой финансовой отчетности.

Кроме того, Совет директоров принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации организаций Банка России, а именно утверждает структуру Банка России, положения о структурных подразделениях и учреждениях Банка России, уставы организаций Банка России. К его компетенции также относится установление порядка назначения руководителей структурных подразделений и организаций Банка России, перечня должностей Банка России, форм и размеров оплаты труда Председателя Банка России, членов Совета директоров, заместителей Председателя Банка России и других служащих Банка России.

К ведению Совета директоров относится установление прямых количественных ограничений, обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп, величины резервных требований, процентных ставок Банка России, лимитов операций на открытом рынке.

Совет директоров принимает решение об участии в международных организациях, об участии (о членстве) Банка России в капиталах организаций (организациях), обеспечивающих деятельность Банка России, его учреждений, организаций и служащих, а также определяет условия допуска иностранного капитала в банковскую систему Российской Федерации.

Также Совет директоров готовит и представляет в Национальный банковский совет на утверждение предложения по правилам бухгалтерского учета и отчетности для Банка России.

**Национальный банковский совет** - коллегиальный орган Банка России - появился сравнительно недавно. Основной целью его создания являлось усиление контроля за деятельностью Банка России со стороны главы государства, законодательной и исполнительной власти, что не могло не отразиться на порядке его формирования.

Численность Совета составляет 12 человек, из которых двое направляются Советом Федерации Федерального Собрания РФ из числа членов Совета Федерации, трое - Государственной Думой РФ из числа ее депутатов, трое - Президентом РФ, трое - Правительством РФ.

В состав Национального банковского совета входит также Председатель Банка России. Отзыв членов Национального банковского совета осуществляется органом государственной власти, направившим их в состав Национального банковского совета.

Председатель и его заместитель избирается членами Национального банковского совета из их числа большинством голосов от общего числа членов Национального банковского совета.

**К компетенции Национального банковского совета относятся:**

1) рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

2) ежеквартальное рассмотрение информации по основным вопросам деятельности Банка России в части реализации основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, банковского регулирования и банковского надзора, реализации политики валютного регулирования и валютного контроля, организации системы расчетов в Российской Федерации;

3) рассмотрение годового отчета Банка России и внесение в Государственную Думу предложений о проведении проверки Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений.

В части организационных функций следует отметить утверждение Национальным банковским советом на очередной год общего объема административно-хозяйственных расходов Банка России, в том числе общего объема капитальных вложений Банка России.

Помимо этого по предложению Совета директоров Банка России Национальный банковский совет утверждает порядок формирования провизии Банка России, а также порядок распределения прибыли, остающейся в распоряжении Банка России.

§ 3. Банковское регулирование и надзор

Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора. Регулирование и надзор - взаимосвязанные понятия.

Под **регулированием** понимается издание ЦБ РФ правовых актов, обязательных для исполнения всеми кредитными организациями, а также в силу наличия полномочий совершение юридически значимых действий, которые могут влиять на состав и структуру банковской системы.

В свою очередь, **банковский надзор** - это деятельность по обеспечению соответствия кредитных организаций распространяющимся на них требованиям в банковском секторе.

По своей структуре российская система регулирования и надзора за банковской деятельностью имеет много общего с банковскими системами Великобритании и Италии, в которых осуществление банковского надзора - исключительная компетенция центральных банков. Вместе с тем в таких странах, как США, Германия, Франция, Япония, существуют смешанные системы банковского надзора.

Их спецификой является то, что центральный банк разделяет обязанности по надзору с другими государственными органами (в США - с Министерством финансов через Контролера денежного обращения, 50 банковскими департаментами при правительствах штатов, Федеральной корпорацией по страхованию депозитов (ФКСД), во Франции - с банковской комиссией, в Германии - с Федеральным ведомством по надзору за кредитным делом, в Японии - с Бюро банков при министерстве финансов.

**Целями банковского регулирования и надзора являются:**

- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы;

- защита и обеспечение интересов физических и юридических лиц - вкладчиков и кредиторов кредитных организаций.

Но несмотря на это, существуют законодательно установленные пределы банковского регулирования и надзора. Так, Банк России не вправе вмешиваться в оперативную деятельность кредитных организаций, кроме случаев, предусмотренных федеральным законодательством.

Банк России осуществляет регулирующие и надзорные функции через специально созданный на постоянной основе Комитет банковского надзора. Он объединяет все структурные подразделения Банка России, обеспечивающие выполнение надзорных функций. Состав комитета утверждается советом директоров. Его руководитель назначается Председателем Банка России из числа членов совета директоров. Положение о Комитете банковского надзора и его структура утверждаются советом директоров.

**Все методы регулирования банковской деятельности можно условно разделить:**

1) на административные (на основе одностороннего волеизъявления Банка России);

2) рыночные (по соглашению сторон) методы.

К **административным методам** регулирования следует отнести следующие:

а) государственная регистрация кредитных организаций. Внесение кредитной организации в Единый государственный реестр юридических лиц осуществляется уполномоченным регистрирующим органом на основании решения Банка России о соответствующей государственной регистрации. Банк России ведет Книгу государственной регистрации кредитных организаций;

б) лицензирование банковской деятельности. Кредитная организация имеет право осуществлять банковские операции с момента получения специального разрешения (лицензии), выданного Банком России;

в) установление квалификационных требований к руководителям и главным бухгалтерам, их заместителям кредитных организаций, их филиалов;

г) установление нормативов обязательных резервов, депонируемых в Банке России, в том числе по срокам, объемам и видам привлеченных денежных средств (резервные требования);

д) установление обязательных для исполнения кредитными организациями правил проведения банковских операций, а также правил ведения бухгалтерского учета;

е) установление обязательных нормативов, среди которых можно выделить закрепление минимального размера уставного капитала для создаваемых кредитных организаций, предельного размера имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации, максимального размера крупных кредитных рисков, установление норматива достаточности собственных средств (капитала), максимального размера кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией (банковской группой) своим участникам (акционерам);

ж) проведение плановых и внеплановых, комплексных и тематических проверок кредитных организаций;

з) предварительное письменное согласование на приобретение более 20% долей (акций) кредитной организации. В случае если Банк России не сообщил о принятом решении в течение 30 календарных дней с момента получения ходатайства, то сделка считается разрешенной. При приобретении более 1% долей (акций) кредитной организацией Банк России должен быть письменно уведомлен покупателем в течение 30 календарных дней с момента данного приобретения;

и) введение прямых количественных ограничений Банка России путем установления лимитов на рефинансирование кредитных организаций и проведение отдельных банковских операций. Использование данного метода возможно только после консультаций с Правительством РФ;

к) установление размеров процентных ставок по выдаваемым кредитам, официальных курсов иностранных валют;

л) назначение кураторов в кредитные организации.

К **рыночным методам,** которые не предполагают использование Банком России властных полномочий, можно отнести следующие операции:

а) для поддержания ликвидности рынка государственных долговых обязательств и кредитования Банк России проводит операции на открытом рынке, а именно осуществляет эмиссию Банком России облигаций, куплю-продажу казначейских векселей, государственных облигаций, прочих государственных ценных бумаг. Банк России вправе осуществлять куплю-продажу акций только при условии совершения поздней обратной сделки, а также при их реализации при отказе контрагента от исполнения обязательств по такой обратной сделке;

б) в целях воздействия на курс российского рубля, суммарный спрос и предложение денег Банк России осуществляет валютные интервенции путем купли-продажи иностранной валюты на валютном рынке;

в) для обеспечения кредитных организаций ликвидными ресурсами (денежными средствами) Банк России осуществляет их кредитование (рефинансирование) на срок до одного года, но не имеет право пролонгировать кредитные договоры без разрешения Совета директоров.

Помимо указанных рыночных методов, которые влияют на денежно-кредитную политику, Банк России вправе осуществлять операции с драгоценными металлами, выдавать поручительства и банковские гарантии, проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, которые также могут влиять на соответствующий сегмент финансового рынка, способствовать дальнейшему развитию предприятий отраслей народного хозяйства.

Как надзорный орган **Банк России вправе применять определенные меры воздействия на кредитные организации.** Так, в случае нарушения кредитными организациями федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России, а также в случае непредоставления информации либо предоставления неполной или недостоверной информации Банк России имеет право требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений и взыскать штраф в размере до 0,1% минимального размера уставного капитала либо ограничить проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев.

В случае неисполнения в установленный Банком России срок предписаний Банка России об устранении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации, а также в случае если эти нарушения или осуществляемая кредитной организацией деятельность создали реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков), **Банк России вправе:**

1) взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1% размера оплаченного уставного капитала, но не более 1% минимального размера уставного капитала;

2) потребовать от кредитной организации осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов, замены руководителей кредитной организации, осуществления реорганизации кредитной организации;

3) изменить на срок до шести месяцев установленные для кредитной организации обязательные нормативы;

4) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией, на срок до одного года, а также на открытие ею филиалов на срок до одного года;

5) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев;

6) ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитной организации, предусмотренные Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F4006BD670245FC27C9BXFC8M) "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций";

7) предложить учредителям (участникам) кредитной организации предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов.

Банк России вправе обратиться в суд с исковым заявлением о взыскании с кредитной организации штрафов или иных санкций не позднее шести месяцев со дня составления акта об обнаружении нарушения. При этом кредитная организация не может быть привлечена к ответственности, если со дня совершения правонарушения прошло более пяти лет.

Но наиболее серьезной мерой воздействия для кредитных организаций является **отзыв лицензии на осуществление банковских операций.** Применение данной меры воздействия означает для коммерческой организации запрет на осуществление в дальнейшем банковской деятельности. Основания для отзыва лицензии на осуществление банковских операций делятся на две группы.

К первой группе относятся основания, при наличии которых Банк России обязан отозвать лицензию. Данный перечень оснований является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

**Банк России обязан отозвать банковскую лицензию, если:**

- достаточность капитала кредитной организации становится ниже 2%;

- размер собственных средств (капитала) кредитной организации ниже минимального значения уставного капитала, установленного Банком России на дату государственной регистрации кредитной организации;

- кредитная организация не исполняет в срок требования Банка России о приведении в соответствие величины уставного капитала и размера собственных средств (капитала);

- кредитная организация не способна удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей на сумму не менее 1000-кратного размера МРОТ в течение 14 дней с даты наступления их удовлетворения и (или) исполнения.

Отдельную специальную группу оснований, при наличии которых Банк России обязан отозвать лицензию на совершение банковских операций, составляют основания, связанные с невыполнением банками требований по обеспечению необходимого размера собственных средств (капитала):

- если банк, размер собственных средств (капитала) которого на 1 января 2007 г. равен 180 млн. руб. или выше этой суммы, в течение трех месяцев подряд допускает снижение размера собственных средств (капитала) ниже 180 млн. руб., за исключением снижения вследствие изменения методики определения размера собственных средств (капитала), и не подает в Банк России ходатайства об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации;

- если банк, размер собственных средств (капитала) которого на 1 января 2007 г. менее 180 млн. руб., не достиг на соответствующую дату размера собственных средств (капитала) - 1 января 2010 г. - 90 млн. руб. и 1 января 2012 г. - 180 млн. руб. - или если этот банк в течение трех месяцев подряд допускает уменьшение размера собственных средств (капитала) (за исключением случаев такого снижения вследствие применения измененной методики определения размера собственных средств (капитала) банка) меньшей из двух величин: размера собственных средств (капитала), достигнутого им на 1 января 2007 г., или размера собственных средств (капитала) 1 января 2010 г. - 90 млн. руб. и 1 января 2012 г. - 180 млн. руб. - и не подает в Банк России ходатайства об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации;

- если банк, имевший на 1 января 2007 г. собственные средства (капитал) в размере, равном 180 млн. руб. и выше, и допустивший снижение размера собственных средств (капитала) ниже 180 млн. руб. вследствие изменения методики определения размера собственных средств (капитала), в течение 12 месяцев не достиг указанного минимального размера собственных средств (капитала) и не подал в Банк России ходатайства об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации;

- если банк, имевший на 1 января 2007 г. собственные средства (капитал) в размере менее 180 млн. руб. и допустивший уменьшение размера собственных средств (капитала) по сравнению с уровнем, достигнутым на 1 января 2007 г. или установленным на соответствующую дату - 1 января 2010 г. - 90 млн. руб. и 1 января 2012 г. - 180 млн. руб. - вследствие применения измененной методики определения размера собственных средств (капитала) банка, в течение 12 месяцев не достиг большей из двух величин: размера собственных средств (капитала), имевшегося у него на 1 января 2007 г., или размера собственных средств (капитала), установленного на соответствующую дату - 1 января 2010 г. - 90 млн. руб. и 1 января 2012 г. - 180 млн. руб., - и не подал в Банк России ходатайства об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации.

Ко второй группе относятся основания, при наличии которых Банк России вправе отозвать лицензию.

**Банк России вправе отозвать лицензию в случаях:**

- установления недостоверности сведений, на основании которых выдана лицензия на осуществление банковских операций;

- задержки начала осуществления банковских операций, предусмотренных лицензией, более чем на один год со дня ее выдачи;

- установления фактов существенной недостоверности отчетных данных;

- задержки более чем на 15 дней представления ежемесячной отчетности (отчетной документации);

- однократного осуществления банковской операции, не предусмотренной выданной лицензией;

- неисполнения федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Банка России, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России, а также неоднократного нарушения в течение одного года требований, предусмотренных [ст. ст. 6](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10466D82D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1C00XBCFM) и [7](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10466D82D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1C0CXBC9M) (за исключением [п. 3 ст. 7](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10466D82D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1F07XBCBM)) Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма";

- неоднократного в течение одного года виновного неисполнения содержащихся в исполнительных документах судов, арбитражных судов требований о взыскании денежных средств со счетов (во вкладах) клиентов кредитных организаций при наличии денежных средств на счетах (во вкладах) указанных лиц;

- наличия ходатайств временной администрации, если к моменту окончания срока деятельности администрации имеются основания, предусмотренные [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F4006BD670245FC27C9BXFC8M) о несостоятельности кредитных организаций;

- неоднократного непредставления в установленный срок кредитной организацией в Банк России обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях;

- неисполнения кредитной организацией, являющейся управляющим ипотечным покрытием, требований Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597320F00D64D670245FC27C9BXFC8M) от 11 ноября 2003 г. N 152-ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах" <1> и изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации, а также неустранения нарушений в установленные сроки, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2003. N 46(ч. II). Ст. 4448.

Таким образом, в отличие от первой группы отзыв лицензии по основаниям второй группы является не обязанностью, а правом Банка России.

Сообщение об отзыве лицензии публикуется в "Вестнике Банка России" в недельный срок со дня принятия соответствующего решения. Решение Банка России об отзыве может быть обжаловано в течение 30 дней со дня публикации. Обжалование решения Банка России не приостанавливает действия решения. Не позднее следующего дня со дня отзыва лицензии в кредитную организацию Банком России назначается временная администрация.

Одной из составляющих банковского надзора является проводимый Банком России на основе отчетности кредитных организаций **анализ деятельности кредитных организаций (банковских групп)** в целях выявления ситуаций, угрожающих законным интересам их вкладчиков и кредиторов, стабильности банковской системы Российской Федерации. При их возникновении Банк России вправе принимать перечень мер, идентичный мерам, принимаемым при нарушениях кредитными организациями действующего законодательства Российской Федерации. При этом основной формой банковского надзора выступают инспекционные проверки Банка России кредитных организаций.

Глава XXIII. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВАЛЮТНЫХ ОПЕРАЦИЙ

§ 1. Валютные правоотношения:

понятие, структура, содержание

Регламентация отношений в области аккумулирования, распределения, использования денежных фондов страны невозможна без стабилизации валютного регулирования и контроля.

Валютная политика любого государства преследует цель по стабилизации курса национальной валюты, обеспечению ее конвертируемости, защите внутреннего валютного рынка, обеспечению бесперебойного функционирования валютно-финансового механизма, пресечению незаконного вывоза капиталов за рубеж, поддержанию стабильности платежного баланса страны.

Выбранный государством курс валютной политики предопределяет направления валютного регулирования отношений, складывающихся в данной сфере.

Валютное регулирование в Российской Федерации в современном его понимании стало осуществляться с 1992 г., когда был принят [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597E2DF40666D670245FC27C9BXFC8M) РФ от 9 октября 1992 г. N 3615-1 "О валютном регулировании и валютном контроле" <1>. Отмена существовавшей ранее монополии государства на проведение валютных операций и наделение хозяйствующих субъектов правом самостоятельного ведения внешнеторговой деятельности в конце 80-х - начале 90-х гг. прошлого века привели к резкому сокращению золотовалютного резерва страны, оттоку капитала за рубеж.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 45. Ст. 2542 (документ утратил силу).

По оценкам специалистов, в первой половине 90-х гг. XX в. только на законных основаниях из страны вывозилось 12 - 24 млрд. долл. в год, которые так и не были возвращены на территорию Российской Федерации. Упадок национальной экономики, дестабилизация финансовой системы, внутреннего законодательства не привлекали иностранный капитал, в том числе в виде инвестиций. Все эти причины не позволили государству проводить столь либеральную валютную политику и предопределили важность регулирования данного процесса на законодательном уровне.

Участие России в деятельности специализированных международных организаций <1>, глобализация торговых связей послужили предпосылкой для разработки и принятия ряда законов и подзаконных нормативных актов, регламентирующих отношения в области внешней торговли.

--------------------------------

<1> Например, ФАТФ и ОЭСР: ФАТФ - аббревиатура образована от словосочетания (в пер. с англ.): Группа разработки финансовых мер борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем; ОЭСР - Организация экономического сотрудничества и развития.

Так, нормы [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597E2DF40666D670245FC27C9BXFC8M) РФ от 1992 г. "О валютном регулировании и валютном контроле" уже не соответствовали требованиям времени, и в 2003 г. был разработан и принят новый [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании.

В чем же заключается валютное регулирование? Из теории права вам известно, что правовое регулирование есть упорядочение посредством норм права разнообразных общественных отношений.

Валютное регулирование выражается в установлении государством порядка и правил осуществления валютных операций. Иными словами, государство устанавливает рамки (правовой режим) осуществления валютных операций. Согласно [п. "ж" ст. 71](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501EDCX1CEM) Конституции РФ валютное регулирование отнесено к исключительному предмету ведения федеральной власти. Это означает, что высший законодательный орган власти принимает законы в данной сфере, а подзаконное регулирование осуществляется соответствующими государственными органами, названными в законе.

[Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании устанавливает правовые основы и принципы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации, полномочия органов валютного регулирования, а также определяет права и обязанности резидентов и нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, права и обязанности нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютой Российской Федерации и внутренними ценными бумагами, права и обязанности органов валютного контроля и агентов валютного контроля (далее - органы и агенты валютного контроля).

Международные договоры Российской Федерации применяются к отношениям, указанным в законе, непосредственно, за исключением случаев, когда из международного договора Российской Федерации следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта валютного законодательства Российской Федерации.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим федеральным законом, применяются правила указанного международного договора.

Итак, нормы [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании призваны регулировать общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением валютных операций, которые в науке условно принято называть валютными правоотношениями.

Особенностью валютного регулирования является его комплексная природа. Названный [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) и принятые в соответствии с ним подзаконные нормативные акты попутно регламентируют отношения, опосредуемые валютными.

Регламентация валютных отношений не ограничивается нормами данного [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) и в зависимости от вида валютной операции, правового статуса участников таких отношений может регулироваться нормами иных отраслей права, в том числе финансового. Например, правоотношения, связанные с проведением валютных операций, опосредующих аккумулирование, распределение и использование бюджетных фондов государства, будут регулироваться как нормами названного [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M), так и бюджетным законодательством.

Таким образом, валютные правоотношения - разновидность общественных отношений, складывающихся в процессе проведения валютных операций и регулируемых нормами различных отраслей права, в том числе финансового <1>.

--------------------------------

<1> См., напр.: Финансовое право: Учебник / Под ред. С.В. Запольского. М., 2006. С. 582 (автор раздела - Е.Ю. Грачева).

На это обстоятельство уже указывали ученые <1>. Вопросы валютного регулирования и валютного контроля неоднократно становились предметом исследования, вышло в свет несколько учебных пособий по валютному праву <2>.

--------------------------------

<1> См.: Артемов Н.М. Валютные ограничения. М., 2001; Курмангалиев Ж.У. Правовое регулирование деятельности уполномоченных банков в сфере валютных отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; Прокотук С.И. Валютное регулирование и валютный контроль как объект правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Сапожников П.В. Теоретические проблемы и перспективы развития валютного права // Государство и право. 2001. N 11; Царева О.Е. Правовое регулирование валютного и налогового контроля внешнеэкономической деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Шестакова Е.В. Правовое регулирование валютных операций банков в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Янушко Р.Л. Правовое регулирование валютными ограничениями в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Петрозаводск, 2006; и др.

<2> См., напр.: Хаменушко И.В. Валютный контроль в Российской Федерации: Учеб.-практ. пособ. М., 2001; Емелин А.В., Тосунян Г.А. Валютное право Российской Федерации: Учеб. пособ. М., 2002; Дорофеев Б.Ю., Земцов П.П., Пушкин В.А. Валютное право России: Учебник для вузов. М., 2005; и др.

**Структура валютных правоотношений** традиционна и включает в себя следующие элементы: объект, субъекты и содержание.

Юридическим фактом для возникновения, прекращения валютных правоотношений могут послужить действия и события, происходящие в различных сферах: при осуществлении финансовой деятельности государства, в результате или в процессе осуществления внешнеторговой деятельности и др.

**Объектом валютных правоотношений** является порядок проведения валютных операций. Правовой режим осуществления валютных операций зависит от направления валютного регулирования. На содержании и видах валютных операций мы остановимся в следующем [параграфе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F75A7A5240E597B2EFA0D65D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501AD91FX0C7M) данной главы.

Непосредственными объектами (предметами) валютных правоотношений являются валюта и валютные ценности, перечень которых определен Законом о валютном регулировании [(п. 1 ч. 1 ст. 1)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C6M).

Термин **"валюта"** охватывает несколько категорий:

1) валюта Российской Федерации:

а) денежные знаки в виде банкнот и монет Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории Российской Федерации, а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;

б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах;

2) иностранная валюта:

а) денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монет, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;

б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

**Ценные бумаги** представляют собой особую категорию валютного законодательства. Они поделены на два вида:

1) внутренние;

2) внешние.

**К внутренним ценным бумагам относятся:**

а) эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и выпуск которых зарегистрирован в Российской Федерации;

б) иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты Российской Федерации, выпущенные на территории Российской Федерации.

**Внешние ценные бумаги** - ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не относящиеся, в соответствии с нормами [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании, к внутренним ценным бумагам.

Особым предметом валютных правоотношений являются **валютные ценности,** к которым действующий [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1FX0C6M) о валютном регулировании причисляет иностранную валюту и внешние ценные бумаги. Прежнее законодательство относило к валютным ценностям также драгоценные металлы и драгоценные камни, однако с 1998 г. специальным законом был установлен режим их обращения на территории государства и перемещения за пределы России <1>. В связи с этим в [Законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании данная категория предметов в числе валютных ценностей не названа.

--------------------------------

<1> См.: [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D28F00563D670245FC27C9BXFC8M) о драгоценных металлах и драгоценных камнях.

**Субъектами валютных правоотношений являются:**

1) резиденты;

2) нерезиденты.

**Резидентами** являются ([п. 6 ч. 1 ст. 1](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1FX0C7M) Закона о валютном регулировании):

а) физические лица, являющиеся гражданами Российской Федерации, за исключением граждан Российской Федерации, признаваемых постоянно проживающими в иностранном государстве в соответствии с законодательством этого государства;

б) постоянно проживающие в Российской Федерации на основании вида на жительство, предусмотренного законодательством Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства;

в) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) находящиеся за пределами территории Российской Федерации филиалы, представительства и иные подразделения резидентов, указанных в подп. "в";

д) дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации и иные официальные представительства Российской Федерации, находящиеся за пределами территории Российской Федерации, а также постоянные представительства Российской Федерации при межгосударственных или межправительственных организациях;

е) Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, которые выступают в отношениях, регулируемых настоящим федеральным законом и принятыми в соответствии с ним иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

**Нерезидентами** являются ([п. 7 ч. 1 ст. 1](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1EX0C4M) Закона о валютном регулировании):

а) физические лица, не являющиеся резидентами в соответствии с [подп. "а"](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1FX0C0M) и ["б" п. 6 ч. 1 ст. 1](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1FX0C1M) Закона о валютном регулировании;

б) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

в) организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

г) аккредитованные в Российской Федерации дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные представительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях;

д) межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в Российской Федерации;

е) находящиеся на территории Российской Федерации филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения нерезидентов, указанных в [подп. "б"](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1EX0C6M) и ["в"](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1EX0C7M);

ж) иные лица, не указанные в числе резидентов.

Итак, перечень резидентов является закрытым в отличие от списка нерезидентов.

Особую категорию субъектов валютных правоотношений составляют **резиденты, наделенные властными полномочиями по регулированию и контролю.**

Таким образом, в зависимости от статуса субъекты валютных правоотношений могут быть поделены на две категории:

1) властные субъекты;

2) иные участники валютных правоотношений.

Среди **властных субъектов** в [Законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании названы органы валютного регулирования, органы и агенты валютного контроля.

**Иными участниками** валютных правоотношений являются все остальные резиденты и нерезиденты.

Особенности правового статуса резидентов и нерезидентов могут повлиять на содержание валютных отношений, которое характеризуется набором корреспондирующих прав и обязанностей сторон, закрепленных в законе и направленных на осуществление валютных операций.

§ 2. Валютные операции

как объект правового регулирования

В науке финансового права валютное регулирование принято рассматривать в контексте категории "правовой режим".

В соответствии с таким подходом выделяются **три режима валютного регулирования:**

1) валютная монополия;

2) система валютных ограничений;

3) отсутствие валютных ограничений (свободная конвертируемость валюты).

С такой позиции валютное регулирование принято рассматривать в качестве правового режима осуществления валютных операций.

**Перечень валютных операций** законодательно закреплен. К ним относятся ([п. 9 ч. 1 ст. 1](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1EX0CDM) Закона о валютном регулировании):

- приобретение резидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу резидента валютных ценностей на законных основаниях, а также использование валютных ценностей в качестве средства платежа;

- приобретение резидентом у нерезидента либо нерезидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу нерезидента либо нерезидентом в пользу резидента валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа;

- приобретение нерезидентом у нерезидента и отчуждение нерезидентом в пользу нерезидента валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа;

- ввоз на таможенную территорию Российской Федерации и вывоз с таможенной территории Российской Федерации валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг;

- перевод иностранной валюты, валюты Российской Федерации, внутренних и внешних ценных бумаг со счета, открытого за пределами территории Российской Федерации, на счет того же лица, открытый на территории Российской Федерации, и со счета, открытого на территории Российской Федерации, на счет того же лица, открытый за пределами территории Российской Федерации;

- перевод нерезидентом валюты Российской Федерации, внутренних и внешних ценных бумаг со счета (с раздела счета), открытого на территории Российской Федерации, на счет (раздел счета) того же лица, открытый на территории Российской Федерации.

Анализ норм [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1EX0CDM) о валютном регулировании позволяет выделить валютные операции, осуществляемые между резидентами и нерезидентами; валютные операции нерезидентов, а также валютные операции между резидентами, разрешенные к осуществлению (поскольку [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании в принципе содержит запрет на их проведение, за некоторыми исключениями).

В науке валютные операции принято подразделять на **текущие** и **операции, связанные с движением капитала.** Действующий [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании регулирует порядок осуществления капитальных валютных операций, но четкой классификации последних не содержит. Между тем в отдельных статьях упоминаются текущие валютные операции.

Подразделение валютных операций на виды необходимо для выбора совокупности средств и способов воздействия на их проведение, возможности установления и применения государством валютных ограничений. Данный принцип заложен международными нормами. Так, [Соглашение](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2EFB0C63D670245FC27C9BXFC8M) Международного валютного фонда от 22 июля 1944 г. <1> (далее - Соглашение МВФ) содержит правило дифференциации правовых режимов для различных валютных операций, устанавливает необходимые границы для введения валютных ограничений государствами - участниками соглашения <2>. В [п. "d" ст. XXX](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2EFB0C63D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDE1DX0C1M) Соглашения МВФ прямо указано: "К платежам по текущим операциям отнесены без ограничений платежи, подлежащие выплате в форме дохода от инвестиций; все платежи, подлежащие выплате в связи с ведением внешней торговли, услуг" <3>.

--------------------------------

<1> Международный валютный фонд. Вашингтон, округ Колумбия, США. 1994 г.

<2> Российская Федерация присоединилась к [ст. VIII](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2EFB0C63D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1AX0C4M) Соглашения (см.: [Указ](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10D63D670245FC27C9BXFC8M) Президента РФ от 16 мая 1996 г. N 721 // СЗ РФ. 1996. N 21. Ст. 2465).

<3> Трапезников В.А. [Валютное регулирование](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F75A7A5240E597329F300698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501BD3X1CAM) в международном инвестиционном праве. М., 2004.

В [разд. 2 ст. VIII](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2EFB0C63D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1AX0C7M) Соглашения МВФ содержится запрет на применение ограничений при осуществлении переводов и платежей по текущим валютным операциям. В практике мировой торговли платежи по текущим операциям производятся в целях, отличных от перевода капитала.

**К платежам по текущим валютным операциям принято относить:**

- все платежи, подлежащие выплате в связи с ведением внешней торговли, иной текущей деятельности, включая услуги, а также в связи с работой обычных краткосрочных банковских и кредитных механизмов;

- платежи, подлежащие выплате в форме процентов по ссудам и в форме чистого дохода от иных инвестиций;

- выплаты умеренных сумм в счет погашения ссуд или в счет амортизации прямых инвестиций;

- умеренные суммы частных переводов на текущие расходы семей из-за границы.

Подобные нормы закреплены и в российском законодательстве. Так, например, [п. 12 ч. 1 ст. 9](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDE1FX0C5M) Закона о валютном регулировании устанавливает право резидента - физического лица осуществлять переводы в пользу иных физических лиц - резидентов на их счета, открытые в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в сумме, не превышающей в течение одного операционного дня через один уполномоченный банк, равной в эквиваленте 5 тыс. долл. по официальному курсу, установленному ЦБ РФ на дату списания денежных средств со счета физического лица - резидента, за исключением случаев, перечисленных в [п. 17 ч. 1 ст. 9](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDE1FX0C6M) Закона о валютном регулировании.

Согласно этому пункту переводы физическими лицами - резидентами со своих счетов, открытых в уполномоченных банках, в пользу иных физических лиц - резидентов, являющихся их супругами или близкими родственниками (родственниками по прямым восходящей и нисходящей линиям (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами, усыновителями и усыновленными), на счета указанных лиц, открытые в уполномоченных банках либо в банках, расположенных за пределами территории нашего государства, осуществляются без ограничений.

В первоначальной редакции [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597F2CF70767D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB15X0C6M) о валютном регулировании <1> были четко обозначены некоторые **операции движения капитала** (например, расчеты и переводы между резидентами и нерезидентами на условиях предоставления резидентами нерезидентам отсрочки платежа на срок более трех лет при экспорте товаров, указанных в [разд. XVI](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2BF20763D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A5014DF1DX0CDM), [XVII](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2BF20763D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A511EDC18X0CCM) и [XIX](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2BF20763D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A5118D31EX0CDM) Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств <2>).

--------------------------------

<1> См. [ст. 7](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597F2CF70767D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB15X0C5M) Закона о валютном регулировании и валютном контроле (утратила силу с 1 июля 2006 г.).

<2> Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (ТН ВЭД СНГ). М., 1996. Официальный документ, базирующийся на Гармонизированной системе описания и кодирования товаров (международная система). Данный документ содержит коды ТН ВЭД, используемые при декларировании товаров вместо их подробного описания. Каждому коду соответствует описание товара и ставка таможенной пошлины. В силу множества товарных позиций они объединены в группы. Так, в [разд. XVI](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2BF20763D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A5014DF1DX0CDM) ТН ВЭД содержится перечень таких товаров, как машины, оборудование и механизмы; электрическое оборудование, их части; звукозаписывающая и звуковоспроизводящая аппаратура; аппаратура для записи и воспроизведения телевизионного изображения и звука, их части и принадлежности; в [разд. XVII](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2BF20763D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A511EDC18X0CCM) - средства наземного транспорта, летательные аппараты, плавучие средства и относящиеся к транспорту устройства и оборудование; в [разд. XIX](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2BF20763D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A5118D31EX0CDM) - оружие и боеприпасы, их части и принадлежности.

В настоящее время государство отказалось от установления прямых запретов и ограничений при проведении резидентами и нерезидентами капитальных валютных операций, что свидетельствует о начале нового этапа развития института валютного регулирования.

Несмотря на либерализацию порядка проведения валютных операций, правовое регулирование таких отношений основано на императивных началах, что позволяет "отнести валютное законодательство к публично-правовой сфере <1>"

--------------------------------

<1> Дорофеев Б.Ю., Земцов Н.Н., Пушкин В.А. Валютное право России: Учебник для вузов. С. 30.

В связи с этим государство самостоятельно устанавливает границы такого регулирования, выраженные в следующих принципах ([ст. 3](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB18X0C5M) Закона о валютном регулировании и валютном контроле).

**Приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования.** Государственное регулирование порядка проведения валютных операций может быть прямым и косвенным. Непосредственное регулирование осуществляется с помощью введения административных запретов и ограничений на осуществление валютных операций, закрепляемых нормативно.

Опосредованное воздействие предполагает применение государством только необходимых для достижения целей валютного регулирования мер экономического характера. Отмена с 1 января 2007 г. валютных ограничений, установленных ранее, свидетельствует о том, что государство действительно отдает предпочтение экономическим рычагам воздействия на валютный рынок (например, применение ставки рефинансирования ЦБ РФ).

**Исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов.** Этот принцип базируется на нормах [Основного Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) государства. Так, в соответствии с [ч. 1 ст. 34](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501DD8X1CDM) Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. [Частью 2 ст. 35](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501DD8X1C9M) Конституции РФ закреплено право собственности на имущество, т.е. владения, пользования и распоряжения им как единолично, так и совместно с другими лицами.

Названный принцип валютного регулирования означает, что государство берет на себя обязательство не ограничивать проведение тех валютных операций, которые не могут повлиять на достижение целей валютного регулирования либо проведение которых не затрагивает интересов государства или порядок осуществления таковых урегулирован в достаточной мере.

**Единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации** означает, что государство устанавливает такой правовой режим осуществления валютных операций, который позволяет обеспечить интересы страны не только на внутреннем, но и на мировом валютном рынке.

В целях обеспечения реализации принципа **единства системы валютного регулирования и валютного контроля** на законодательном уровне установлена система органов валютного регулирования, органов и агентов валютного контроля, определены границы их деятельности. Так, например, органы валютного регулирования вправе осуществлять нормотворчество, т.е. принимать подзаконные акты в валютной сфере.

**Обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.** Рассматриваемый принцип основан на таких конституционных гарантиях, как:

- охрана законом частной собственности ([ст. 35](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501DD8X1CEM) Конституции РФ);

- гарантия государственной защиты и свобод человека и гражданина в Российской Федерации ([ст. 45](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501DDCX1CBM) Конституции РФ);

- гарантия каждому судебной защиты его прав и свобод ([ст. 46](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501DDCX1C4M) Конституции РФ).

Указанными правами могут воспользоваться иностранные граждане и лица без гражданства на основании [ч. 3 ст. 62](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501ED8X1CDM) Конституции РФ. Нормы [Основного Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) конкретизированы [ст. 4](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB18X0CCM) Закона о валютном регулировании, указывающей обязательность возмещения ущерба, возникшего в силу неправомерных действий властных субъектов, а также [ст. 24](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD818X0CDM), закрепляющей права и обязанности резидентов и нерезидентов.

Анализ положений Закона о валютном регулировании, закрепленных [ст. ст. 6](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1AX0CDM), [9](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1FX0C3M) - [15](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD91DX0C7M), [24](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD818X0CDM), позволяет выделить следующие **права резидентов** и **нерезидентов при проведении ими валютных операций:**

- осуществлять любые валютные операции между собой без ограничений, за исключением случаев установления требований к оформлению документов и осуществления таких операций через счета, открытые в уполномоченных банках;

- без ограничений открывать банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте и валюте Российской Федерации в уполномоченных банках (для резидентов - и в банках иностранных государств в порядке, определяемом ЦБ РФ) ([ст. ст. 13](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1AX0C0M), [14](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA15X0C7M) Закона о валютном регулировании);

- осуществлять расчеты посредством своих банковских счетов в любой иностранной валюте независимо от того, в какой валюте был открыт банковский счет ([Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании допускает также возможность проведения конверсионных операций);

- приобретать и продавать валюту и валютные ценности (преимущественно через уполномоченные банки, за исключением случаев, прямо перечисленных в [ч. ч. 2](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA15X0C1M), [3 ст. 14](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA15X0C3M) Закона о валютном регулировании);

- знакомиться с актами проверок, проведенных органами и агентами валютного контроля;

- обжаловать решения, действия (бездействие) органов и агентов валютного контроля, их должностных лиц в порядке, закрепленном российским законодательством;

- требовать возмещения реального ущерба, причиненного неправомерными действиями (бездействием) органов и агентов валютного контроля, а также их должностными лицами, в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Поскольку государство заинтересовано в привлечении иностранного капитала, развитии импортозаменяющих отраслей, **нерезиденты наделены также правами осуществления между собой** переводов иностранной валюты со счетов (с вкладов) в банках за пределами государства на банковские счета (в банковские вклады) в уполномоченных банках и, наоборот, валютных операций с внутренними ценными бумагами на территории Российской Федерации с соблюдением требований антимонопольного законодательства и законодательства о рынке ценных бумаг ([ст. 10](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA19X0C2M) Закона о валютном регулировании).

Правовой статус резидентов и нерезидентов неразрывно связан с институтом валютного контроля. Для названных субъектов валютных правоотношений установлены следующие **обязанности:**

- соблюдать нормы валютного законодательства, акты органов валютного регулирования и выполнять предписания актов органов и агентов валютного контроля;

- представлять органам и агентам валютного контроля документы и предоставлять информацию, названные в [ст. 23](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD81CX0CDM) Закона о валютном регулировании;

- вести в установленном порядке учет и составлять отчетность по проводимым ими валютным операциям.

Закон также устанавливает систему контрольных мероприятий за проводимыми валютными операциями.

Так, в соответствии с [ч. 7 ст. 12](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDE1FX0C2M) Закона о валютном регулировании резиденты обязаны представлять налоговым органам по месту своего учета отчеты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации с подтверждающими банковскими документами в порядке, устанавливаемом Правительством РФ по согласованию с ЦБ РФ <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F60463D670245FC27C9BXFC8M) Правительства РФ от 28 декабря 2005 г. N 819 "Об утверждении правил представления резидентами налоговым органам отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации" // СЗ РФ. 2006. N 2. Ст. 188.

Данное правило не распространяется на физических лиц - резидентов, дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации и иные официальные представительства нашего государства, находящиеся за пределами территории Российской Федерации, а также постоянные представительства Российской Федерации при межгосударственных или межправительственных организациях.

Права и обязанности резидентов и нерезидентов регламентируются не только [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании, но и другими нормативными актами, поскольку валютные операции опосредуют иные правоотношения. Например, в соответствии с [ч. 8 ст. 12](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1AX0C7M) Закона о валютном регулировании для валютных бирж и уполномоченных банков установлены специальные требования к порядку открытия счетов (вкладов) в банках за пределами территории Российской Федерации, проведения по указанным счетам (вкладам) валютных операций, а также представления отчетов о движении средств по этим счетам (вкладам). Такие правила предусмотрены не в нормах [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании, а в подзаконных нормативных актах Банка России.

В практике мировой торговли нередко используются ограничения прав резидентов и нерезидентов на осуществление отдельных валютных операций, как правило, связанных с движением капитала.

Легитимное определение валютных ограничений отсутствует. Однако в рамках [Соглашения](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F73B2B7240E597920FA0466DF2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D06XBCDM) о принципах валютной политики в ЕврАзЭС <1> находим такое определение данной категории: "валютные ограничения - законодательно установленные ограничения валютных операций, связанные с движением капитала, выраженные в их прямом запрете, лимитировании их объемов, количества и сроков проведения, валюты платежа, а также установление требования получения специальных разрешений (лицензий) для их проведения, требования резервирования части или всей суммы проводимой операции, а также ограничения, связанные с открытием и ведением счетов на территориях государств - членов ЕврАзЭС".

--------------------------------

<1> См.: [Распоряжение](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F73B2B7240E597920FA0466DF2D2E579B7099FFXFC1M) Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. N 456-р "О подписании Соглашения об основополагающих принципах валютной политики государств - членов Евразийского экономического сообщества по регулированию и контролю операций, связанных с движением капитала" // СЗ РФ. 2007. N 17. Ст. 2099.

Таким образом, валютные ограничения - своеобразные административные и экономические барьеры на пути проведения тех валютных операций, которые нежелательны для государства или невыгодны ему с позиций направления валютной политики.

Валютные ограничения - это проявление, форма валютного регулирования. Цель применения валютных ограничений - создание правового режима осуществления валютных операций, обеспечивающего интересы государства. В связи с этим правительства отдельных стран прибегают к установлению прямых запретов и ограничений на проведение валютных операций, т.е. используют административные способы воздействия на валютный рынок.

Как правило, такие меры в развитых государствах мира - явление временное. Они отменяются по достижении основных задач валютного регулирования. Россия не является исключением. Так, [ст. 6](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1AX0CDM) Закона о валютном регулировании наделяет Правительство РФ и ЦБ РФ правом устанавливать ограничения на проведение отдельных капитальных валютных операций с учетом принципа недискриминации и в случаях, когда возникает необходимость поддержания стабильности платежного баланса государства и курса национальной валюты, пополнения золотовалютных резервов страны.

С 1 июля 2006 г. утратила силу [ст. 7](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597F2CF70767D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB15X0C5M) Закона о валютном регулировании, предусматривавшая право органов Правительства РФ и ЦБ РФ устанавливать такое валютное ограничение, как требование о резервировании при проведении ряда валютных операций. В это же время прекратили свое действие нормы, установленные [ч. ч. 3](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597F2CF70767D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA18X0C0M) - [6 ст. 11](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597F2CF70767D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1BX0C4M) Закона о валютном регулировании, предусматривавшие право ЦБ РФ ограничивать отдельные валютные операции посредством резервирования и использования специального счета. С 1 января 2007 г. отменено право ЦБ РФ устанавливать требование об использовании специального счета при осуществлении валютных операций, связанных с получением кредитов и займов, а также с куплей-продажей ценных бумаг.

Таким образом, государство постепенно отменяет валютные ограничения. Между тем Россия не отказалась от валютного регулирования совсем, поскольку в широком смысле оно представляет собой установление порядка и правил осуществления валютных операций, а не только установление запретов и ограничений.

На современном этапе воздействие государства на участников валютных правоотношений имеет косвенный характер, осуществляется преимущественно посредством применения экономических инструментов (например, установление ставки рефинансирования, искусственное сдерживание роста курса российской валюты и др.).

Однако по Закону о валютном регулировании некоторые валютные барьеры продолжают действовать, например:

- запрет на осуществление валютных операций между резидентами [(ст. 9)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1FX0CCM);

- количественное ограничение перемещения наличной валюты и валютных ценностей резидентами и нерезидентами [(ст. 15)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD91DX0C7M);

- репатриация резидентами иностранной валюты и валюты Российской Федерации [(ст. 19)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD91AX0C3M).

Валютные ограничения следует отличать от традиционных форм валютного контроля, которые направлены на обеспечение режима законности проведения валютных операций, например, проверки документов и сведений органами и агентами валютного контроля.

Следует помнить, что государство устанавливает также дополнительные обязанности для участников валютных операций, направленные на обеспечение режима законности и упрощение процедуры валютного контроля. Так, например, предусмотрено обязательство резидентов - участников внешнеторговой деятельности заключать паспорт сделки, направлять отчеты в налоговые органы о движении денежных средств со счетов (вкладов) за рубежом (кроме лиц, указанных в [ч. 7 ст. 12](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDE1FX0C2M) Закона о валютном регулировании).

Рассмотрим валютные запреты и ограничения, применяемые в Российской Федерации, и изъятия из установленных правил их применения.

В соответствии с [ч. 1 ст. 9](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1FX0CCM) Закона о валютном регулировании **валютные операции между резидентами запрещены,** за исключением законодательно установленных случаев.

Так, в соответствии с [п. п. 1](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1FX0CDM) - [19 ч. 1 ст. 9](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDE1FX0CCM) Закона о валютном регулировании **ряд валютных операций между резидентами осуществляется без ограничений,** например:

- 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, об 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 Российской Федерации или ввозимого в Российскую Федерацию груза, транзитной перевозкой груза по территории Российской Федерации, а также по договорам страхования указанных грузов;

- операции с внешними ценными бумагами, осуществляемые через организаторов торговли на рынке ценных бумаг Российской Федерации, при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- операции с внешними ценными бумагами при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, и осуществления расчетов в валюте Российской Федерации;

- операции, связанные с осуществлением обязательных платежей (налогов, сборов и других платежей) в федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, местный бюджет в иностранной валюте в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- операции, связанные с выплатами по внешним ценным бумагам (в том числе закладным), за исключением векселей;

- операции, связанные с расчетами и переводами при исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и др.

Согласно с [ч. 3 ст. 9](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1EX0C3M) Закона о валютном регулировании **отдельные валютные операции между резидентами и уполномоченными банками** также могут осуществляться **без ограничений,** например, операции, связанные с получением и возвратом кредитов и займов, уплатой сумм процентов и штрафных санкций по соответствующим договорам.

Особое внимание следует уделить положениям [ст. 12](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1BX0C5M) Закона о валютном регулировании.

Так, [ч. 6 названной статьи](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDF19X0C7M) указывает, что юридические лица - резиденты вправе без ограничений осуществлять валютные операции со средствами, зачисленными, в соответствии с Законом о валютном регулировании, на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории Российской Федерации, за исключением валютных операций между резидентами, за исключением валютных операций, указанных в [ч. 6.1 ст. 12](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDF19X0C0M) Закона о валютном регулировании.

Физические лица - резиденты вправе без ограничений осуществлять валютные операции, не связанные с передачей имущества и оказанием услуг на территории Российской Федерации, с использованием средств, зачисленных, в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании, на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории государства.

В указанных случаях между резидентами без ограничений осуществляются валютные операции, связанные:

- с выплатой заработной платы сотрудникам дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации и иных официальных представительств государства, находящихся за пределами территории Российской Федерации, а также постоянных представительств Российской Федерации при межгосударственных или межправительственных организациях;

- возмещением командировочных расходов;

- выплатой заработной платы сотрудникам представительства юридического лица - резидента, находящегося за пределами территории Российской Федерации, и др. (см. подробнее [ч. 6.1 ст. 12](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDF19X0C0M)).

[Статья 15](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD91DX0C7M) Закона о валютном регулировании устанавливает **количественные ограничения** на перемещение валюты в наличной форме и валютных ценностей в случае их перемещения физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации. Такие ограничения сопряжены с процедурой документального таможенно-банковского валютного контроля. Например, обязательному декларированию подлежит вывозимая валюта стоимостью, эквивалентной свыше 3 тыс. долл. США, но не превышающей 10 тыс. долл. США. Подобные ограничения и необходимость декларирования применяются в целях недопущения бесконтрольного вывоза наличной валюты за рубеж.

Среди важнейших валютных ограничений можно выделить **обязанность резидентов по репатриации валюты,** закрепленную [ст. 19](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD91AX0C3M) Закона о валютном регулировании.

**Репатриация** представляет собой обязательство резидента зачислить валютную выручку от экспорта товаров, работ, услуг на счет, открытый в уполномоченном банке в России, в сроки, установленные во внешнеторговом контракте.

При осуществлении импортных операций на резидента возлагается обязанность по обеспечению возврата валюты, перечисленной в пользу нерезидента в виде предоплаты, если импортные товары (работы, услуги) не были доставлены на таможенную территорию государства (выполнены, оказаны) в контрактный срок.

Закон содержит и исключения из правила и устанавливает случаи, когда обязательство по перечислению валюты в уполномоченный банк резидентом может не соблюдаться, например, при оплате заказчиками (нерезидентами) местных расходов при проведении строительных работ и др. ([ч. 2 ст. 19](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD915X0C5M) Закона о валютном регулировании).

В случае несоблюдения валютного законодательства в части репатриации валюты резиденты подлежат административной ответственности ([ст. 15.25](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00D6BDB2D2E579B7099FFF16253D2AD065219XDC3M) КоАП РФ); руководитель организации или индивидуальный предприниматель могут быть привлечены и к уголовной ответственности ([ст. 193](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F10661DD2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDA1F05XBCCM) УК РФ).

Три **меры валютного регулирования** выполняют одновременно задачу валютного контроля:

1) обязательство резидентов осуществлять расчеты по валютным операциям через счета, открытые в уполномоченных банках;

2) обязательство резидентов открывать без ограничений счета (вклады) за рубежом только в тех странах, которые принимают участие в международных организациях по борьбе с легализацией преступных доходов;

3) обязательство нерезидентов открывать на территории Российской Федерации банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте и валюте Российской Федерации только в уполномоченных банках.

Указанные меры одновременно выступают в качестве валютных барьеров, а также служат задачам обеспечения режима законности проводимых валютных операций и выполнению международных обязательств России.

Согласно [ст. 14](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA15X0C1M) Закона о валютном регулировании **расчеты по валютным операциям юридических и физических лиц - резидентов осуществляются через уполномоченные банки.**

Однако законодательство содержит и исключения. Так, **юридические лица** - резиденты могут осуществлять без использования банковских счетов в уполномоченных банках:

- расчеты с физическими лицами - нерезидентами в наличной валюте Российской Федерации по договорам розничной купли-продажи товаров, а также расчеты при оказании физическим лицам - нерезидентам на территории Российской Федерации транспортных, гостиничных и других услуг, оказываемых населению;

- расчеты с нерезидентами в наличной иностранной валюте и валюте Российской Федерации за обслуживание воздушных судов иностранных государств в аэропортах, судов иностранных государств в речных и морских портах, а также при уплате нерезидентами аэронавигационных, аэропортовых и портовых сборов на территории Российской Федерации;

- расчеты с нерезидентами за обслуживание воздушных судов таких юридических лиц в аэропортах иностранных государств, в речных и морских портах иностранных государств, иных транспортных средств во время их нахождения на территориях иностранных государств, а также при уплате такими юридическими лицами аэронавигационных, аэропортовых, портовых сборов и иных обязательных сборов на территориях иностранных государств, связанных с обеспечением деятельности таких юридических лиц;

- расчеты в иностранной валюте и валюте Российской Федерации с находящимися за пределами территории Российской Федерации физическими лицами - резидентами, а также филиалами, представительствами и иными подразделениями юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, и физическими лицами - нерезидентами по договорам перевозки пассажиров, а также расчеты в иностранной валюте и валюте Российской Федерации с находящимися за пределами территории Российской Федерации физическими лицами - резидентами и физическими лицами - нерезидентами по договорам перевозки грузов, перевозимых физическими лицами для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Аналогичные изъятия предусмотрены для дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации и иных официальных представительств Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, а также постоянных представительств Российской Федерации при межгосударственных или межправительственных организациях.

Указанные субъекты вправе осуществлять без использования банковских счетов в уполномоченных банках расчеты в наличной иностранной валюте, переведенной, в соответствии с [п. 18 ч. 1 ст. 9](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDE1FX0C3M) Закона о валютном регулировании, для выплаты зарплаты и командировочных расходов своим сотрудникам.

Правом осуществлять без использования банковских счетов в уполномоченных банках расчеты в наличной иностранной валюте с находящимися за пределами территории нашего государства физическими лицами - резидентами для выплаты им зарплаты и командировочных расходов наделены также юридические лица - резиденты ([абз. 8 ч. 2 ст. 14](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDE1EX0C6M) Закона о валютном регулировании).

[Частью 3 ст. 14](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA15X0C3M) Закона о валютном регулировании предусмотрена обязанность осуществления расчетов по валютным операциям **физическими лицами - резидентами** только через уполномоченные банки.

Исключение составляют случаи:

- передачи физическим лицом - резидентом валютных ценностей в дар Российской Федерации, субъекту Российской Федерации и (или) муниципальному образованию;

- дарения валютных ценностей супругу и близким родственникам;

- завещания валютных ценностей или получения их по праву наследования;

- приобретения и отчуждения в целях коллекционирования единичных денежных знаков и монет;

- перевода физическим лицом - резидентом из Российской Федерации и получения в Российской Федерации физическим лицом - резидентом перевода без открытия банковских счетов, а также почтового перевода;

- покупки у уполномоченного банка или продажи уполномоченному банку физическим лицом - резидентом наличной иностранной валюты, обмена, замены денежных знаков иностранного государства (группы иностранных государств), а также приема для направления на инкассо в банки за пределами территории Российской Федерации наличной иностранной валюты;

- расчетов физических лиц - резидентов в иностранной валюте в магазинах беспошлинной торговли, а также при реализации товаров и оказании услуг физическим лицам - резидентам в пути следования транспортных средств при международных перевозках;

- расчетов, осуществляемых физическими лицами - резидентами в соответствии с [ч. 6.1 ст. 12](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDF19X0C0M) Закона о валютном регулировании.

Участие России в деятельности международных организаций, осуществляющих противодействие легализации преступных доходов, предопределило правило: **резиденты открывают без ограничений счета (вклады) в иностранной валюте в банках, расположенных на территориях иностранных государств, являющихся членами ОЭСР или ФАТФ** ([ч. 1 ст. 12](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1BX0C6M) Закона о валютном регулировании).

Подобные меры имеют двоякий характер: с одной стороны, они ограничивают резидентов в проведении валютных операций, с другой - выступают средством контроля за проводимыми валютными операциями и применяются в силу международных обязательств.

В целях унификации правил валютного контроля закон предусматривает правила осуществления валютных операций между нерезидентами на территории Российской Федерации. **Расчеты между резидентами на территории Российской Федерации осуществляются только через счета, открытые в уполномоченных банках** ([ч. 3 ст. 10](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA19X0CCM) Закона о валютном регулировании).

Примечательно, что названный Закон позволяет нерезидентам без ограничений перечислять иностранную валюту как на банковские счета (вклады), открытые в уполномоченных банках на территории Российской Федерации, так и за ее пределы через российский уполномоченный банк ([ч. ч. 3](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1AX0C3M), [4 ст. 13](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1AX0CCM)).

Производить расчеты в российской валюте на территории Российской Федерации в указанном порядке нерезиденты могут без ограничений, однако [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании не предусматривает права перечисления российской валюты за рубеж со счета (вклада), открытого в уполномоченном банке нерезидента, на его счет (вклад) за рубежом. Это проявление экономической разновидности валютного ограничения: нерезидент вынужден участвовать в конвертации валюты. В итоге государство обеспечивает стабильность курса национальной валюты, уполномоченный банк выигрывает на разнице курсов валют, а в федеральный бюджет поступает налог на прибыль.

§ 3. Правовой статус

властных субъектов валютных правоотношений

В связи с отменой большинства валютных ограничений изменилось содержание правового статуса органов валютного регулирования.

**Органы валютного регулирования** - Правительство РФ и ЦБ РФ - призваны осуществлять нормотворчество в целях развития и реализации положений [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании. Акты органов валютного регулирования обязательны для резидентов и нерезидентов ([ст. 5](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1AX0C7M) указанного Закона).

Особенность правового статуса таких субъектов проявляется в том, что они вправе осуществлять валютные операции без ограничений. Подобными правами наделены также органы исполнительной власти, определяемые Правительством РФ. Традиционно без ограничений валютные операции осуществляются силовыми и правоохранительными ведомствами, в том числе органами безопасности и внешней разведки.

В отличие от [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597E2DF40666D670245FC27C9BXFC8M) РФ "О валютном регулировании и валютном контроле" 1992 г. нормы действующего [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1AX0C0M) содержат прямой запрет на установление органами валютного регулирования требования о получении индивидуальных разрешений на проведение отдельных валютных операций.

С отменой большинства валютных ограничений был значительно сокращен перечень полномочий Правительства РФ и ЦБ РФ как органов валютного регулирования. По сути, они исчерпываются названными правами. В настоящее время за Банком России как органом валютного регулирования сохранились лишь полномочия по установлению единых форм учета и отчетности по валютным операциям, порядка и сроков их представления, а также подготовке и опубликованию статистической информации по валютным операциям.

Центральный банк РФ как орган валютного регулирования вправе применять косвенные экономические рычаги воздействия на валютный рынок. Порядок применения подобных инструментов не установлен нормами анализируемого [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M), но частично регламентирован иными нормативными актами (например, [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BXFC8M) о Банке России).

Понятие валютного контроля нормативно не закреплено.

Профессор В.И. Новоселов предложил рассматривать данную категорию как "деятельность государства, направленную на обеспечение валютного законодательства при совершении валютных операций" <1>.

--------------------------------

<1> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева (гл. "Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля"). С. 463.

В науке **валютный контроль** рассматривается также в качестве системы организационных, правовых мероприятий, направленных на обеспечение законности и целесообразности проведения валютных операций. По сути, это своеобразный мониторинг соблюдения всеми участниками валютных правоотношений норм валютного законодательства и актов органов валютного регулирования.

**Формами валютного контроля являются:**

- проверка документов и сведений;

- ревизии;

- ведение системы отчетности по движению денежных средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации;

- учет валютных операций по внешнеторговому контракту в паспортах сделок.

По результатам валютного контроля могут применяться различные меры государственного реагирования на выявленные нарушения, в том числе принудительного характера.

Статусом **органов валютного контроля** [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании наделяются ЦБ РФ, а также федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ, - Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор).

В рамках выполнения функций валютного контроля указанные субъекты не вправе осуществлять нормативное регулирование порядка проведения валютных операций и издают подзаконные акты, регламентирующие организационные вопросы проведения контрольных мероприятий, а также индивидуальные акты управления.

Примечательно, что [ст. 15](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00D62D82D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D0CXBCBM) Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" <1> наделяет высший орган исполнительной власти государства правом осуществления валютного регулирования и валютного контроля. [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD81CX0C2M) о валютном регулировании конкретизирует данную норму и уполномочивает **Правительство РФ** обеспечивать координацию деятельности в области валютного контроля федеральных органов исполнительной власти, являющихся органами валютного контроля, а также их взаимодействие с ЦБ РФ.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

На Правительство РФ также возлагается задача обеспечивать взаимодействие профессиональных участников рынка ценных бумаг, не являющихся уполномоченными банками, таможенных и налоговых органов как агентов валютного контроля с ЦБ РФ ([ч. 6 ст. 22](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDF15X0C7M) Закона о валютном регулировании) <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2AF50764D670245FC27C9BXFC8M) Правительства РФ от 11 сентября 2006 г. N 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" // СЗ РФ. 2006. N 38. Ст. 3989.

Согласно [п. 1 ч. 3 ст. 23](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD81FX0CCM) Закона о валютном регулировании Правительство РФ устанавливает порядок представления документов и сведений резидентами и нерезидентами подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций агентам валютного контроля, за исключением уполномоченных банков <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2EF00266D670245FC27C9BXFC8M) Правительства РФ от 17 февраля 2007 г. N 98 "Об утверждении Правил представления резидентами и нерезидентами подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций агентам валютного контроля, за исключением уполномоченных банков" // СЗ РФ. 2007. N 9. Ст. 1089.

В целях обеспечения выполнения контрольных полномочий и функций Росфиннадзора Правительство РФ по согласованию с Банком России разрабатывает порядок представления информации и документов в указанную службу органами и агентами валютного контроля ([ч. 3 ст. 23](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD81FX0C3M) Закона о валютном регулировании) <1>.

--------------------------------

<1> См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59722DF1056AD670245FC27C9BXFC8M) Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. N 166 "О порядке представления органами и агентами валютного контроля в орган валютного контроля, уполномоченный Правительством Российской Федерации, необходимых для осуществления его функций документов и информации" // СЗ РФ. 2009. N 9. Ст. 1129.

Таким образом, Правительство РФ не названо [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании органом валютного контроля. Однако высший орган исполнительной власти выполняет важную задачу координации взаимодействия в области валютного контроля.

**Центральный банк РФ** как орган валютного контроля отслеживает законность и целесообразность проведения валютных операций валютными биржами и уполномоченными банками. В случае несоблюдения кредитными организациями валютного законодательства Банк России выносит предписания об устранении нарушений в порядке [ст. 73](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD815X0C7M) Закона о Банке России. Банк России наделяется также правом применения мер административной ответственности в отношении кредитных организаций за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности ([ст. 15.26](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00D6BDB2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDA1E0DXBC0M) КоАП РФ).

При выявлении факта нарушений валютного законодательства валютными биржами Банк России вправе приостановить или отозвать разрешение на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты ([п. 8 ст. 4](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1FX0CCM) Закона о Банке России).

На Банк России также возлагается задача по обеспечению взаимодействия с Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, агентами валютного контроля подконтрольных ему кредитных организаций (в том числе уполномоченных банков).

**Федеральная служба финансово-бюджетного надзора** призвана отслеживать законность и целесообразность проведения валютных операций всеми участниками валютных отношений, кроме Правительства РФ, ЦБ РФ, валютных бирж и кредитных организаций.

В качестве органа валютного контроля Росфиннадзор вправе принимать подзаконные акты в целях обеспечения организации валютного контроля подведомственными субъектами. Как и большинство федеральных служб, Росфиннадзор не наделяется правом нормотворчества. Подзаконные акты службы по организации валютного контроля в отличие от актов Правительства РФ и Банка России имеют ненормативный характер. Росфиннадзор вправе также издавать индивидуальные акты управления, направленные на решение конкретных дел.

Росфиннадзор применяет меры государственного принуждения, в том числе меры административной ответственности за нарушение норм валютного законодательства и актов органов валютного регулирования ([ст. 15.25](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00D6BDB2D2E579B7099FFF16253D2AD065219XDC3M) КоАП РФ).

Росфиннадзор осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через территориальные органы <1>, осуществляющие свои полномочия в пределах территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

--------------------------------

<1> См.: [Приказ](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597F2EF30266D670245FC27C9BXFC8M) Минфина России от 11 июля 2005 г. N 89н "Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора" // БНА РФ. 2005. N 33.

**Территориальные органы Росфиннадзора наделяются правом:**

- осуществлять контроль за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства Российской Федерации, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений;

- проверять соблюдение резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, полноту и достоверность учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов;

- запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции территориального управления вопросам, в том числе связанным с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов;

- направлять в пределах своей компетенции в проверенные организации, их вышестоящие органы обязательные для рассмотрения представления или обязательные к исполнению предписания по устранению выявленных нарушений.

В соответствии со [ст. 23.60](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00D6BDB2D2E579B7099FFF16253D2AD06521CDBX1CDM) КоАП РФ руководитель территориального органа Росфиннадзора наряду с руководителем службы и ее структурных подразделений вправе рассматривать дела о валютных правонарушениях.

В отличие от Росфиннадзора территориальные органы не вправе издавать подзаконные акты управления, направленные на организацию деятельности службы. Юрисдикция названных агентов ограничивается пределами одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

**К числу агентов валютного контроля относятся:**

- таможенные органы;

- налоговые органы;

- уполномоченные банки, подотчетные ЦБ РФ;

- государственная корпорация "Внешэкономбанк";

- профессиональные участники рынка ценных бумаг, в том числе держатели реестров ценных бумаг.

Законодатель, таким образом, попытался сузить круг властных субъектов, наделенных полномочиями по применению мер государственного принуждения в полном объеме. Очевидно, что правовой статус агентов валютного контроля различен.

**Таможенные** и **налоговые органы** осуществляют валютный контроль в установленных сферах своей деятельности. Например, ФТС России и ее территориальные органы вправе осуществлять валютный контроль в процессе перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу для коммерческих целей, а также при перемещении наличной валюты и валютных ценностей физическими лицами.

Сотрудники таможенных органов в случае выявления нарушений валютного законодательства не вправе осуществлять рассмотрение таких дел, они правомочны лишь возбуждать производство по делу об административном правонарушении и направлять все материалы в Росфиннадзор или его территориальные органы. То же можно сказать и о налоговых органах. В научной литературе неоднократно отмечалось, что функции таможенных органов по осуществлению валютного контроля сводятся, по сути, к надзору.

Условно к властным участникам валютных правоотношений мы относим также **уполномоченные банки** и **профессиональных участников рынка** ценных бумаг, поскольку в [Законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDE1FX0C4M) о валютном регулировании они причислены к агентам валютного контроля. Названные лица наделяются государством отдельными полномочиями по осуществлению специфической разновидности государственного контроля - валютного, несмотря на то что не являются органами власти. Полномочия данной категории агентов валютного контроля сводятся к проверке законности проведения валютных операций.

В случае выявления правонарушений в данной сфере такие организации отказывают в проведении валютной операции, приостанавливают операции по внешнеторговому контракту (например, уполномоченные банки в случае незачисления в срок валютной выручки от экспорта). Материалы дела могут быть переданы в территориальные органы Росфиннадзора.

Правовой статус **Внешэкономбанка** как агента валютного контроля отличается особенностями <1>.

--------------------------------

<1> См.: Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF60660D670245FC27C9BXFC8M) "О банке развития".

Высшим органом управления Внешэкономбанка является Наблюдательный совет, который возглавляет Председатель Правительства РФ. По сути, Внешэкономбанк подотчетен в своей деятельности Правительству РФ, однако в качестве агента валютного контроля осуществляет права и исполняет обязанности, установленные для уполномоченных банков. Следовательно, Внешэкономбанк при осуществлении полномочий агента валютного контроля обязан руководствоваться нормативными актами Банка России, регулирующими взаимоотношения уполномоченных банков с резидентами.

Между тем в [Законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании отсутствует норма, регламентирующая взаимодействие Внешэкономбанка и ЦБ РФ в данной сфере.

Несмотря на различия в объеме полномочий, [ст. 23](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD81CX0CDM) Закона о валютном регулировании содержит общий перечень прав и обязанностей органов и агентов валютного контроля, а также их должностных лиц.

**Органы и агенты валютного контроля и их должностные лица** в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством Российской Федерации **имеют право** ([ч. 1 ст. 23](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD81FX0C4M) Закона о валютном регулировании):

- проводить проверки соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства Российской Федерации 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. Обязательный срок для представления документов по запросам органов и агентов валютного контроля не может составлять менее семи рабочих дней со дня подачи запроса.

**Органы валютного контроля и их должностные лица** в пределах своей компетенции **имеют право** ([ч. 2 ст. 23](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD81FX0C0M) названного Закона) выдавать предписания об устранении выявленных нарушений в рассматриваемой сфере и применять установленные законодательством Российской Федерации меры ответственности за нарушение актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования.

Порядок представления резидентами и нерезидентами подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций любым категориям агентов валютного контроля, кроме уполномоченных банков, установлен Правительством РФ; для представления уполномоченным банкам - ЦБ РФ. Уполномоченные банки передают подобную информацию в порядке, установленном ЦБ РФ.

Выше уже было отмечено, что органы и агенты валютного контроля представляют Росфиннадзору для осуществления его функций документы и информацию в объеме и порядке, которые устанавливаются Правительством РФ по согласованию с ЦБ РФ. Примечательно, что по существующим [Правилам](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59722DF1056AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1DX0CDM) представления органами и агентами валютного контроля в уполномоченный Правительством Российской Федерации орган валютного контроля (Федеральную службу финансово-бюджетного надзора) необходимых для осуществления его функций документов и информации, утв. Постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. N 166 <1>, такая информация подлежит обязательному представлению только по официальному запросу Росфиннадзора или его территориальных органов.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2009. N 9. Ст. 1129.

[Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD81EX0C4M) о валютном регулировании наделяет агентов валютного контроля в пределах своей компетенции правом запрашивать и получать от резидентов и нерезидентов следующие **документы (копии документов), связанные с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов:**

1) документы, удостоверяющие личность физического лица;

2) документ о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;

3) документы, удостоверяющие статус юридического лица, - для нерезидентов; документ о государственной регистрации юридического лица - для резидентов;

4) свидетельство о постановке на учет в налоговом органе;

5) документы, удостоверяющие права лиц на недвижимое имущество;

6) документы, удостоверяющие права нерезидентов на осуществление валютных операций, открытие счетов (вкладов), оформляемые и выдаваемые органами страны места жительства (места регистрации) нерезидента, если получение нерезидентом такого документа предусмотрено законодательством иностранного государства;

7) уведомление налогового органа по месту учета резидента об открытии счета (вклада) в банке за пределами территории Российской Федерации;

8) регистрационные документы в случаях, когда предварительная регистрация предусмотрена в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BXFC8M) о валютном регулировании;

9) документы (проекты документов), являющиеся основанием для проведения валютных операций, включая договоры (соглашения, контракты), доверенности, выписки из протокола общего собрания или иного органа управления юридического лица; документы, содержащие сведения о результатах торгов (в случае их проведения); документы, подтверждающие факт передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг), информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, акты государственных органов;

10) документы, оформляемые и выдаваемые кредитными организациями, включая банковские выписки; документы, подтверждающие совершение валютных операций;

11) таможенные декларации, документы, подтверждающие ввоз в Российскую Федерацию валюты нашего государства, иностранной валюты и внешних и внутренних ценных бумаг в документарной форме;

12) паспорт сделки <1>;

--------------------------------

<1> Паспорт сделки - базовый документ валютного контроля, который подписывается представителями резидента и уполномоченного банка. В нем содержатся информация о внешнеэкономическом контракте (экспортном, импортном или бартерном) и сведения о сроках поступления денежных средств на счета резидента (или нерезидента) в уполномоченном банке (см. подробнее [ст. 20](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD915X0C3M) Закона о валютном регулировании).

13) документы, подтверждающие, что физические лица являются супругами или близкими родственниками, например, свидетельство о заключении брака, и иные документы, подтверждающие родство или свойство.

Законодатель устанавливает также **ограничения в деятельности агентов валютного контроля.** Так, в соответствии с [ч. 5 ст. 23](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D20F70066D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD819X0C7M) Закона о валютном регулировании агенты вправе требовать представления только тех документов, которые непосредственно относятся к проводимой валютной операции.

Установлены также требования к документам, предъявляемым в ходе валютного контроля: они должны быть действительными на день представления агентам валютного контроля. По запросу агента валютного контроля представляются надлежащим образом заверенные переводы на русский язык документов, исполненных полностью или в какой-либо их части на иностранном языке.

Документы, исходящие от государственных органов иностранных государств, подтверждающие статус юридических лиц - нерезидентов, должны быть легализованы в установленном порядке. Иностранные официальные документы могут быть представлены без их легализации в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

Документы представляются агентам валютного контроля в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии. Если к проведению валютной операции или открытию счета имеет отношение только часть документа, может быть представлена заверенная выписка из него.

Уполномоченные банки отказывают в осуществлении валютной операции в случае непредставления лицом документов.

Оригиналы документов принимаются агентами валютного контроля для ознакомления и возвращаются представившим их лицам. В материалы валютного контроля в этом случае помещаются заверенные агентом валютного контроля копии.

**Агенты валютного контроля и их должностные лица обязаны:**

- осуществлять контроль за соблюдением резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования;

- представлять органам валютного контроля информацию о валютных операциях, проводимых с их участием, в порядке, установленном актами валютного законодательства Российской Федерации и актами органов валютного регулирования.

Органы и агенты валютного контроля и их должностные лица обязаны сохранять, в соответствии с законодательством Российской Федерации, коммерческую, банковскую и служебную тайну, ставшую им известной при осуществлении их полномочий.

Органы и агенты валютного контроля при наличии информации о нарушении актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования лицом, осуществляющим валютные операции, или об открытии счета (вклада) в банке за пределами территории Российской Федерации, санкции к которому применяются в соответствии с законодательством Российской Федерации иным органом валютного контроля, передают органу валютного контроля, имеющему право применять санкции к данному лицу, следующую информацию:

1) в отношении юридического лица - наименование, идентификационный номер налогоплательщика, место государственной регистрации, его юридический и почтовый адреса, содержание нарушения с указанием нарушенного нормативного правового акта, дату совершения и сумму незаконной валютной операции или нарушения;

2) в отношении физического лица - фамилию, имя, отчество; данные о документе, удостоверяющем личность; адрес места жительства; содержание нарушения с указанием нарушенного нормативного правового акта; дату совершения и сумму незаконной валютной операции или указанного нарушения.

Органы и агенты валютного контроля и их должностные лица несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации, за неисполнение функций, установленных Законом о валютном регулировании, а также за нарушение ими прав резидентов и нерезидентов.

Глава XXIV. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Понятия инвестиций и инвестиционной деятельности

Понятие **"инвестиция"** происходит от англ. **investment** и означает "вложение", т.е. некие материальные ценности, совокупность активов. Инвестирование - это процесс передачи указанных материальных ценностей собственником инвестиций - инвестором.

В этом смысле инвестиционный процесс, связанный с аккумулированием, передачей инвестиций от одного субъекта инвестиционной деятельности (инвестора) другому - получателю инвестиций (реципиенту), можно назвать инвестиционной деятельностью.

Инвестиционная деятельность в экономическом смысле является элементом управления собственными финансами, реализацией финансовой политики или плана. Ее целью является достижение максимальной эффективности совокупных активов, имеющихся в распоряжении. И в этом смысле этот процесс может затрагивать практически любой хозяйствующий субъект, физическое лицо или группу лиц. Так, приобретение группой фермеров сельхозтехники "вскладчину" не что иное, как коллективное инвестирование в общие средства производства. Как видно из примера, подобная деятельность относится к внутрихозяйственным операциям наряду с учетной или кадровой политикой и вполне самостоятельна по отношению к основной (уставной) деятельности, и в частности, к предпринимательству.

Современная инвестиционная деятельность очень разнообразна: от простых форм, например, депозитов, до сложных долгосрочных многоэтапных концессионных соглашений. В сложных инвестиционных правоотношениях инвесторам приходят на помощь профессиональные посредники и консультанты. Это посредничество при проведении инвестиционной деятельности может осуществляться специализированными организациями на основании выданных им лицензий. Так, в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70060D82D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1B0CXBCAM) о рынке ценных бумаг операции купли-продажи на организованном рынке совершают специальные субъекты - профессиональные участники рынка ценных бумаг, имеющие лицензию на осуществление определенного вида деятельности. В остальном инвестиционная деятельность есть многообразный спектр операций весьма широкого круга субъектов по управлению собственными активами.

Вложения, осуществляемые инвестором, являются или его собственными финансами, временно изъятыми из внутреннего оборота, или привлеченными в виде кредита, займа. Таким образом, указанные экономические понятия (инвестиция, инвестиционная деятельность, инвестор) находятся во внутренней логической взаимосвязи.

В мировой экономике инвестиционные процессы играют ключевую роль и обеспечивают естественный приток капиталов между финансовыми рынками отдельных стран, образуя мировой финансовый рынок. Данный процесс охватывает самый широкий круг субъектов экономических отношений: от групп государств, межправительственных организаций и крупнейших международных корпораций, оперирующих миллиардными оборотами, до мелких частных инвесторов, осуществляющих инвестиции, например, в виде пенсионных накоплений. Все они являются инвесторами. Не менее широк и круг получателей инвестиций.

Наиболее распространенная классификация различает инвестиции:

- прямые;

- косвенные (портфельные).

**Прямые инвестиции,** в соответствии со [ст. 2](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2EF4036BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0CCM) Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" <1>, представляют собой инвестиции в уставный капитал хозяйствующего общества в размере более 10% акций (долей) уставного капитала. Принято считать, что, приобретая акции (доли), превышающие этот рубеж, инвестор имеет долгосрочные цели, связанные с желанием принимать участие в деятельности общества.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 28. Ст. 3493.

В то же время наличие пакета акций (долей) общества менее 10% можно рассматривать как **портфельные инвестиции,** имеющие краткосрочный характер и спекулятивные цели. Этот достаточно формальный признак не всегда соответствует целям инвестирования. На практике ситуация может зависеть от ряда факторов, а именно от уровня капитализации общества; величины активов, находящихся в свободном обращении; корпоративной модели управления; величины и срочности инвестируемых средств (все это влияет на инвестиционную стратегию).

По сроку инвестирования можно выделить инвестиции:

- краткосрочные;

- среднесрочные;

- долгосрочные;

- бессрочные;

- до востребования.

Длительность инвестиций, в первую очередь связанная со срочностью инвестируемых ресурсов, закрепляется договорными обязательствами и в дальнейшем определяется общей рыночной конъюнктурой:

- краткосрочные инвестиции в рамках биржевой торговой сессии могут составлять от нескольких минут до 30 дней;

- среднесрочные инвестиции - до одного года;

- долгосрочные инвестиции - свыше одного года;

- бессрочные инвестиции не ограничены сроком инвестирования;

- инвестиции до востребования возвращаются инвестору по первому его требованию.

По своей направленности инвестиции бывают:

- внешние;

- внутренние.

**Внешние инвестиции** по отношению к самому инвестору направлены во внешнюю среду, предназначены для внешних субъектов. Получателем инвестиций в данном случае является иное, отличное от инвестора лицо или группа лиц. Любые операции, связанные с передачей инвестором собственных или заемных ресурсов в распоряжение другого лица в целях стоимостного прироста или иного положительного эффекта, можно рассматривать как процесс инвестирования.

Таким образом, выданные займы и кредиты, осуществление иных форм финансирования, приобретение долей, ценных бумаг организаций являются инвестированием во внешнюю среду, или внешним инвестированием.

Оплату студентом или рабочим своего обучения можно рассматривать как инвестиции в образование, повышение квалификации самого инвестора, т.е. как **внутреннюю инвестицию.** Кроме того, к внутренним инвестициям можно отнести вложения в переоборудование производства, в приобретение современных технологий; вложения, связанные с продвижением бренда и улучшением имиджа компании на рынке. Все активы, направленные на качественное улучшение положения самого инвестора и способствующие повышению его капитализации, можно отнести к внутренним инвестициям.

Таким образом, главной целью внутренних инвестиций можно считать улучшение (повышение) качественных характеристик самого инвестора.

Инвестиции можно классифицировать по территориальному признаку. Так, выделяют:

- иностранные инвестиции;

- национальные инвестиции.

**Иностранные инвестиции** предоставляются иностранными государствами, международными и межправительственными организациями, а также частными иностранными компаниями и гражданами иностранных государств.

**Национальными инвесторами** могут выступать все субъекты национальной экономики с учетом особенностей их деятельности.

Оба источника инвестиций в равной степени важны для поступательного развития экономики. При этом величина иностранных инвестиций отражает степень открытости национальной экономики для иностранных инвесторов и их защищенности.

По источнику формирования инвестиции, как и финансы в целом, можно разделить:

- на централизованные;

- децентрализованные.

**Централизованные инвестиции** аккумулируются государством, муниципальными образованиями, различными их органами и учреждениями.

**Децентрализованные инвестиции** формируются частными инвесторами, как юридическими, так и физическими лицами.

Возможно инвестирование различными группами лиц. Так, например, организация синдицированного кредита осуществляется группой банков. В этом случае организатором может выступать наиболее крупный банк.

Инвестор, передав имеющиеся активы, не прерывает своих взаимоотношений с получателем инвестиций, поскольку он заинтересован в правильном их использовании. В большинстве случаев инвестор не имеет возможности существенно влиять на предпринимательскую деятельность получателя инвестиций. Это влияние ограничено, и разные формы инвестиционной деятельности имеют разную степень воздействия на предпринимательскую деятельность организации - получателя инвестиций.

По степени участия и возможности воздействия на деятельность получателя инвестиций условно можно разделить способы осуществления инвестиций:

- активное инвестирование;

- пассивное инвестирование;

- агрессивное инвестирование.

Инвестирование имеет целью получение прибыли путем прироста стоимости инвестиционного актива или получение иного положительного эффекта, в связи с чем каждая из приведенных инвестиционных моделей имеет свой выраженный акцент. Это может быть величина прибыли, время ее получения, степень риска, наличие гарантийных инструментов и проч.

**Активное инвестирование** связано с возможностью и реализацией данной возможности в той или иной степени участвовать в деятельности организации, в капитал которой была направлена инвестиция. Став участником (акционером) хозяйствующего субъекта инвестор получает возможность через корпоративные механизмы воздействовать на объект инвестирования. Например, войдя в состав совета директоров предприятия, инвестор вправе получать соответствующую информацию о его деятельности; через решения совета директоров влиять на производственную, финансовую, кадровую политику предприятия.

Как правило, такие инвестиции имеют долгосрочные цели, являются частью продуманной стратегии. Эти инвестиции не приносят быстрого дохода или доход может быть получен косвенно через увеличение объемов продаж, сокращение производственных издержек, получение более дешевых источников сырья или иных конкурентных преимуществ.

Форма **пассивного инвестирования** не предполагает какого-либо влияния инвестора на бизнес-процессы предприятия - объекта инвестирования. Инвестор не ставит цель разобраться в особенностях деятельности объекта инвестирования или воздействовать на принимаемые решения. Эта инвестиционная модель строится на ожиданиях роста стоимости инвестиционного актива в силу независящих от инвестора факторов: высокой доходности бизнеса, эффективности избранной стратегии предприятия или положительной макроэкономической обстановки. Осуществляя депозитный вклад в банке, приобретая вексель организации, инвестор ограничивается правом получения только инвестиционного дохода, оговоренного заранее.

**Агрессивное инвестирование** предполагает получение инвестиционного дохода за счет изменений стоимости (волатильности) отдельных активов в течение времени: чем выше степень изменчивости стоимости, тем выше возможности инвесторов получения доходов от разницы купли-продажи активов. Данное инвестирование предполагает очень короткий период инвестирования и преследует цель получения быстрого спекулятивного дохода. Существенный инвестиционный доход в этом случае возможен даже при небольшой волатильности фондового рынка и достигается путем привлечения больших финансовых ресурсов.

Аккумулировать значительные ресурсы для подобных операций возможно, например, с использованием привлеченных средств, что, в свою очередь, сопряжено с существенными рисками для инвесторов. Для фондового рынка в целом подобные инвестиции имеют отрицательный эффект, так как несколько искажают реальную рыночную стоимость актива и могут провоцировать искусственное расшатывание фондового рынка участниками торгов.

§ 2. Инвестиционная деятельность

как институт финансового права

Развитие рыночных механизмов в Российской Федерации в 90-х гг. прошлого столетия дало существенный импульс развитию законодательства, нормы которого призваны регулировать экономическую деятельность. В наибольшей степени этот процесс затронул отрасль финансового права. В ее составе сформировались такие крупные подотрасли права, как налоговое, бюджетное и др. Динамично развивались и иные правовые институты, прямо или косвенно регулирующие финансово-правовые отношения, например, отношения в области денежного обращения, кредита, расчетов.

В этот же период сформировался и большой блок нормативных актов, регулирующих отношения в сфере операций на финансовых рынках, а также инвестиционных операций. Наряду с системной обособленностью указанное законодательство помимо норм финансового права включало в себя большое количество норм гражданского, административного, предпринимательского и других отраслей российского права. Вместе с тем нормы финансового права играли ключевую и системообразующую роль.

Следует иметь в виду, что инвестиции - это не только фонды денежных средств, но и иные материальные и нематериальные активы, имеющие денежное выражение. В соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732AFA0C6AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E408X5C7M) об обществах с ограниченной ответственностью вкладом в капитал хозяйственного общества могут быть денежные средства, а также ценные бумаги, вещи или имущественные права либо иные права, имеющие денежную оценку. В качестве инвестиций вещи, имущественные права, включая объекты интеллектуальной собственности, приобретают качественно новые характеристики: они вместе с деньгами становятся единым целым - капиталом конкретного общества.

В широком смысле можно говорить о наличии в российском праве комплексного правового образования - инвестиционного права, которое имеют в своем составе финансово-правовые нормы в качестве системообразующих. Публичное начало, присущее нормам финансового права, определяет содержание и смысл инвестиционной деятельности в целом.

Инвестиционное право как наука представляет собой сумму научных знаний, суждений и даже гипотез, выработанных учеными и специалистами, изучающими инвестиционные правоотношения.

Как учебная дисциплина инвестиционное право представляет собой совокупность знаний в области инвестиционных правоотношений, а также систематизированные приемы и методы преподавания этих знаний слушателям. На практике инвестиционное право может преподаваться не только в рамках курса финансового права, но и как самостоятельная учебная дисциплина.

В свою очередь, **инвестиционное право** - подотрасль финансового права, регулирующая общественные отношения в области консолидации, движения, использования, возврата централизованных и децентрализованных фондов (собственных или привлеченных инвестором) денежных средств и иных активов в целях извлечения инвестиционного дохода.

Можно выделить следующие **субинституты инвестиционного права** (как комплексной подотрасли российского права):

- правовое регулирование инвестиций в форме капитальных вложений (прямые инвестиции);

- правовое регулирование инвестиционных операций на финансовых рынках (портфельные инвестиции, арбитражные операции);

- правовое регулирование специальных форм кредитования, таких как синдицированный, субординированный кредиты;

- правовое регулирование специальных форм финансирования (лизинговые, факторинговые и форфейтинговые операции);

- правовое регулирование иностранных инвестиций;

- правовое регулирование коллективных инвестиций (общие фонды банковского управления, паевые и акционерные инвестиционные фонды, негосударственные пенсионные фонды, страховые компании, кредитные кооперативы, общества взаимного страхования);

- правовое регулирование инвестиций в недропользование и раздела продукции;

- правовое регулирование инвестиционной деятельности в строительстве.

**Институт правового регулирования операций на финансовых рынках,** в свою очередь, можно условно разделить на два субинститута:

1) правовое регулирование на рынке ценных бумаг;

2) правовое регулирование на валютном рынке.

Современное инвестиционное законодательство динамично эволюционирует, что позволяет предположить формирование новых институтов, например, регулирование инвестиций в области инновационных технологий, венчурного бизнеса и др. Во многом это зависит от государственной инвестиционной политики, от желания развивать, а значит, регулировать приоритетные отрасли экономики.

Предметом рассматриваемого правового образования являются общественные отношения, связанные с процессом функционирования **особого вида финансов -** инвестиций, вкладываемых инвестором в хозяйственный оборот получателя инвестиций. Немаловажно, что инвестор может как использовать для этих целей собственные свободные финансовые ресурсы, так и привлекать их дополнительно путем займа или кредита.

Данные операции для большинства участников инвестиционного процесса не создают самостоятельного вида предпринимательской деятельности, так как являются всего лишь элементом управления собственными внутренними финансами наряду с организацией бухгалтерского или управленческого учета, реализацией маркетинговой стратегии или внутренней кадровой политики.

Таким образом, предметом регулирования инвестиционного права (как комплексной отрасли российского права) являются общественные отношения:

- связанные с аккумулированием финансов инвесторами, выработкой инвестиционных стратегий, определением целей и задач инвестирования, оценкой инвестиционных объектов (оценка инвестиционной привлекательности);

- связанные с процессом вложения накопленных активов в различные финансовые инструменты путем приобретения и продажи разнообразных активов, их консолидации, диверсификации, реструктуризации;

- связанные с управлением инвестиционными активами и контролем за ними;

- возникающие при реализации инвестиционных активов, получении инвестиционной прибыли, реинвестировании.

Как видно из перечисленных общественных отношений, инвестиционную деятельность можно охарактеризовать как замкнутый инвестиционный цикл: накопление - вложение - управление, контроль - продажа и получение прибыли.

Каждый из циклов может варьироваться в зависимости от объема финансовых ресурсов, времени инвестирования, источников и объектов инвестирования, круга субъектов, степени и видов риска, отраслевой направленности, уровня доходности и проч., но неизменным остается единство данных общественных отношений, что и образует обособленный предмет инвестиционного права (в широком смысле как комплексной отрасли российского права). Единство обеспечивается еще и тем, что объектом данных правоотношений являются финансы в той или иной форме.

**Предметом инвестиционной деятельности как института финансового права,** в свою очередь, являются отношения по аккумулированию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, имеющих особую финансовую специфику, состоящую в их инвестиционном предназначении.

Другим ключевым критерием отраслевого деления норм права является **метод правового регулирования,** который включает в себя набор приемов и способов регулятивного воздействия на общественные отношения. Метод правового регулирования инвестиционной деятельности не является самостоятельным методом, а использует метод правового регулирования финансового права. Это своеобразное сочетание императивных и диспозитивных норм права, где явный приоритет отдается императивному методу, методу государственно-властных предписаний.

В этом случае государство прямо устанавливает правила поведения всех участников инвестиционных правоотношений. Для финансово-правового метода регулирования характерна его приоритетная направленность на экономические интересы государства, которая была отмечена еще Е.А. Ровинским.

**Источниками инвестиционного права** являются объективные формы, в которых нашло выражение данное правовое направление.

Главенствующая роль в инвестиционном праве, как и в российском праве в целом, принадлежит законам как нормативным актам, обладающим высшей юридической силой.

Подзаконные акты по отношению к законам играют вспомогательную роль и предназначены развивать положения законов, конкретизировать их применение, и в совокупности эти источники являются инвестиционным законодательством.

Акты органов местного самоуправления, международно-правовые акты также являются источниками инвестиционного права.

Особую роль в системе источников инвестиционного права играют нормы [Конституции](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) РФ. Конституция РФ устанавливает законодательные основы инвестиционной деятельности, правового режима инвестирования на территории Российской Федерации и основы правового статуса инвестора.

Отдельные статьи [Конституции](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7E9CF7A12A439CE80B501CDFX1CEM) РФ обеспечивают единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых потоков, свободное использование имущества и иных результатов инвестиционной деятельности, регулируют права и обязанности инвесторов, а также охрану частной собственности инвесторов.

[Конституция](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) РФ координирует международные внешнеэкономические связи Российской Федерации, определяет порядок заключения инвестиционных международных договоров и соглашений. Отдельные вопросы осуществления иностранных инвестиций закреплены в конституциях субъектов Российской Федерации.

Важными источниками являются [ГК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF70366D670245FC27C9BXFC8M) РФ, Таможенный [кодекс](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF60063D670245FC27C9BXFC8M) РФ, [НК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70662D82D2E579B7099FFXFC1M) РФ. Гражданский кодекс РФ устанавливает основные организационно-правовые формы (ООО, ОДО, ЗАО, АО, ИП), при помощи которых субъекты инвестиционной деятельности могут осуществлять инвестирование.

Гражданский [кодекс](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF70366D670245FC27C9BXFC8M) РФ также приводит определение международного правового статуса иностранного инвестора, устанавливает основные виды объектов гражданских прав, денег, ценных бумаг, иных материальных и нематериальных вещей, которые могут быть использованы в качестве инвестиционного ресурса.

Налоговым [кодексом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70662D82D2E579B7099FFXFC1M) РФ регулируются правоотношения, связанные с порядком налогообложения различных видов и форм инвестиционной деятельности, особенностями налогообложения иностранных инвесторов на территории Российской Федерации, за исключением случаев, когда иной порядок закреплен международными актами, а также надзорные и фискальные функции налоговых органов в отношении инвесторов.

Таможенный [кодекс](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF60063D670245FC27C9BXFC8M) РФ регулирует правила внешнеэкономической деятельности и режим пересечения таможенной границы Российской Федерации при осуществлении инвестиционной деятельности.

Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2EF4036BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1FX0C2M) "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" предусмотрено право субъектов Российской Федерации принимать законы и иные нормативные акты, регулирующие инвестиционные правоотношения на территории соответствующих субъектов. В связи с этим указанные акты также относятся к источникам инвестиционного права.

Источниками инвестиционного права являются нормативные акты исполнительных органов Российской Федерации, а именно Правительства РФ, Министерства экономического развития РФ, Минфина России, ФСФР России, Минприроды России, Федеральной антимонопольной службы, других органов исполнительной власти. Особое место занимают акты ФСФР России - ведущего регулятора осуществления инвестиционной деятельности на фондовом рынке России.

Важными источниками инвестиционного права являются международно-правовые акты. Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств (1965 г.) <1> заложила основы деятельности Международного центра по урегулированию инвестиционных споров. Положениями Сеульской конвенции об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций (1985 г.) <2> была сформирована система стимулирования инвестиций при помощи их международного страхования. [Конвенция](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B2DF60767D670245FC27C9BXFC8M) о защите прав инвесторов (1997 г.) <3> позволила унифицировать инвестиционное законодательство стран СНГ, закрепила понятия инвестора и инвестиций, установила благоприятный режим взаимного инвестирования между Российской Федерацией и странами СНГ.

--------------------------------

<1> Вестник ВАС РФ. Спец. приложение к N 7. 2001. С. 74 - 92.

<2> Вестник ВАС РФ. Спец. приложение к N 7. 2001. С. 92 - 122.

<3> Вестник ВАС РФ. 1997. N 8.

Действующая нормативная база инвестиционной деятельности постоянно совершенствуется и дорабатывается с учетом существующих реалий.

§ 3. Принципы инвестиционного права

и инвестиционной деятельности

(как института финансового права)

Принципами инвестиционного права (в том числе инвестиционной деятельности как института финансового права) являются фундаментальные основы построения и функционирования инвестиционных правоотношений, они являются базовыми началами всего инвестиционного процесса.

К основополагающим принципам инвестиционного права можно отнести следующие.

**Принцип государственного регулирования** заключается в том, что организация инвестиционной деятельности является приоритетной сферой интересов государства, которое посредством публично-правового метода воздействия реализует инвестиционную политику в интересах государства, общества, личности.

Обособленного органа исполнительной власти федерального уровня, осуществляющего регулирование всех видов инвестиционной деятельности и контроль за соблюдением инвестиционного законодательства, в Российской Федерации пока нет. Данная функция осуществляется государством через систему федеральных органов общей и специальной компетенции, а также органами субъектов Российской Федерации.

Федеральным конституционным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00D62D82D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D03XBC1M) "О Правительстве Российской Федерации" к полномочиям Правительства РФ отнесены разработка и реализация финансовой и инвестиционной политики государства, управление внешним и внутренним государственным долгом, принятие мер по регулированию рынка ценных бумаг, формирование и реализация государственных целевых программ, стимулирующих приток инвестиций в наиболее важные отрасли экономики.

Регулирование инвестиционной деятельности на рынке ценных бумаг возложено на ФСФР России. Важное место в разработке и реализации инвестиционной стратегии занимают органы исполнительной власти специальной компетенции, такие как Министерство экономического развития РФ, ФСФР России, Минфин России, Минприроды России, а также ЦБ РФ.

Собственные функции в области правового регулирования инвестиционной деятельности имеют субъекты Российской Федерации. В соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2EF4036BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1FX0C2M) "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" субъекты Российской Федерации осуществляют регулирование путем принятия законов и иных нормативных актов.

Право регулирования инвестиционной деятельности органами местного самоуправления на территории соответствующих административно-территориальных единиц закреплено Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00C6ADC2D2E579B7099FFXFC1M) от 25 февраля 1999 г. N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" <1>. Органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением инвестиционного законодательства на территориях, находящихся в их юрисдикции.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 9. Ст. 1096.

Принцип государственного регулирования предполагает устойчивое равновесие между императивным воздействием государства на инвестиционную деятельность и свободой ее осуществления. Избыточное государственное регулирование повышает коррупционные риски и вызывает ухудшение инвестиционного климата, стагнацию и отток инвестиций в более экономически привлекательные юрисдикции.

**Принцип свободы осуществления инвестиционной деятельности** заключается в праве инвестора самостоятельно определять процесс инвестирования, форму и методы инвестирования, а также объемы инвестиций, сферу их направления. По формам проявления этот принцип схож с гражданско-правовым принципом свободы договора, однако оба принципа имеют разную правовую природу и принципиальные различия содержательного характера.

Принцип свободы инвестиционной деятельности существует при жесткой нормативной ограниченности этой свободы. Так, ограничением для иностранных инвесторов, в соответствии с Федеральным законом "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" является норма, предусматривающая защиту "основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства" [(п. 2 ст. 4)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2EF4036BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1FX0CDM).

Для инвесторов, планирующих инвестировать в капитал кредитных организаций, существуют ограничения по источникам инвестируемых финансовых ресурсов. Например, [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00560DE2D2E579B7099FFF16253D2AD06511DXDCEM) о банках запрещено использование привлеченных денежных средств для формирования уставного капитала банка.

Кроме того, государством установлены жесткие критерии, касающиеся источников инвестирования и финансовой состоятельности инвесторов. Такие ограничения введены [Положением](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F40C63D670245FC27C9BXFC8M) о порядке и критериях оценки положения юридических лиц - учредителей (участников) кредитных организаций, утв. ЦБ РФ 19 июня 2009 г. N 337-П <1>.

--------------------------------

<1> ВБР. 2009. N 45.

Осуществление портфельных инвестиций в Российской Федерации регулируется законодательством о рынке ценных бумаг, которое жестко регламентирует статус участников рынка ценных бумаг, фиксирует права собственности и порядок ее перехода, вводит иные, отличные от гражданского оборота, механизмы по раскрытию информации.

**Принцип справедливости и юридического равенства** участников инвестиционной деятельности. Данный принцип является универсальным и проявляется в соразмерности между вкладами (участием инвесторов) и получаемым ими доходом. Полученные доходы (дивиденды) должны быть пропорционально распределены между всеми участниками инвестиционного процесса.

Данный принцип закреплен в [ст. 5](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59722BF10763D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1EX0C2M) Закона РСФСР от 26 июня 1991 г. N 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" <1>, где определяется равенство прав всех инвесторов на осуществление инвестиционной деятельности. Юридическое равенство при этом распространяется на всех участников инвестиционного процесса, за исключением государства.

--------------------------------

<1> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1005.

Государство в лице своих органов в большинстве случаев стоит над этими отношениями и осуществляет регулятивные функции в государственных интересах. В этом заключаются проявление и приоритетность императивного метода воздействия на инвестиционные правоотношения, применение которого характерно для финансового права как публично-правовой отрасли.

Помимо осуществления регулятивных функций в области инвестиционной деятельности государство является непосредственным участником инвестиционного процесса. Такими участниками могут быть не только органы государственной власти, но и принадлежащие государству федеральные унитарные предприятия, государственные корпорации, иные хозяйственные общества с участием государства.

В случае нарушения указанного принципа происходит смещение приоритета в сторону интересов государства путем предоставления отдельных преимуществ инвесторам с государственным участием. Это ведет к неравенству участников инвестиционного процесса, снижению общего уровня конкурентности финансового рынка.

**Принцип плановости,** который является единым для всей отрасли финансового права, в области инвестиционных правоотношений имеет свое логическое продолжение.

Плановость финансовых отношений присуща всем без исключения хозяйствующим субъектам, и субъекты инвестиционного права не являются исключением. Главным его объективным проявлением является финансовый план. Для государственно-административных образований это бюджет, для инвестора - это его смета и баланс (в экономическом смысле).

Любой инвестор имеет расходные и доходные статьи своего бюджета (сметы), при этом при превышении доходных статей образуется прибыль - основной источник формирования инвестиционных ресурсов и проведения инвестиционной деятельности. Прибыль в виде финансовых средств, изъятая из собственного оборота инвестора для целей вложения в оборот иного действующего или вновь создаваемого субъекта, приобретает новое качество, становится инвестицией.

Без финансового планирования, без бюджета (сметы) невозможно определить величину временно свободных для инвестирования финансовых ресурсов или уровень возможной кредитной нагрузки на бизнес в случае необходимости привлечения дополнительных финансовых ресурсов.

Современный инвестиционный проект - всеобъемлющий план действий инвестора и иных участников инвестиционного процесса, который, в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00C6ADC2D2E579B7099FFXFC1M) "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", помимо управленческого, организационного, технического планов обязательно включает в себя финансовый план с расчетом сроков, объемов, порядка инвестирования, расчетом точки безубыточности и проектной доходности и др.

**Принцип стабильности условий хозяйствования** базируется в целом на стабильности и единстве всей государственно-правовой системы Российской Федерации и в частности на законодательстве, регулирующем осуществление предпринимательской деятельности в России. Современные методы и формы хозяйствования вырабатывались на протяжении длительного времени.

При разработке правовых форм хозяйствования были учтены как свойства национального хозяйственного оборота (его исторические особенности), так и передовой опыт организации и регулирования бизнеса экономически развитых стран Европы и Америки. Государство нормативно закрепило единство условий хозяйствования на всем экономическом пространстве Российской Федерации нормами [Конституции](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597820F501698B7A2C06CE7EX9CCM) РФ, федеральными законами, имеющими высшую юридическую силу.

Посредством стабильности системы законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность в Российской Федерации, достигаются стабильные условия хозяйствования как непременного условия осуществления инвестиционной деятельности.

**Принцип недопустимости распространения закона, ухудшающего положение инвестора, на длящиеся правоотношения** базируется на необходимости дать потенциальному инвестору единый временной лаг для всего процесса инвестирования. В первую очередь это касается среднесрочного и долгосрочного инвестирования, поскольку для реализации отдельных инвестиционных проектов может потребоваться не один год, а десятилетие и более.

Так, Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" <1> закреплено, что "если в течение срока действия концессионного соглашения законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления устанавливаются нормы, ухудшающие положение концессионера таким образом, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения, стороны концессионного соглашения изменяют условия концессионного соглашения в целях обеспечения имущественных интересов концессионера, существовавших на день подписания концессионного соглашения" [(ч. 1 ст. 20)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00564DF2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1C00XBC0M).

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3126.

Особенно актуальна для потенциальных инвесторов стабильность налогового законодательства. Законодательное закрепление льготных сроков налогообложения инвестиционной деятельности существенно повышает заинтересованность инвесторов, позволяет им адекватно оценивать и управлять инвестиционными рисками, что, в свою очередь, делает процесс инвестирования более предсказуемым.

Налоговое законодательство запрещает принятие нормативных актов, тем или иным образом ухудшающих положение налогоплательщиков, в ряду которых находятся и инвесторы. В соответствии с [НК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70662D82D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D00XBCCM) РФ акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые налоги и сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют.

**Принцип защиты инвестиционной деятельности** заключается в правовой защите самих инвестиций, а также законных прав и интересов инвесторов. Инвестиции, выведенные из оборота инвестора и поступившие в оборот другого хозяйствующего субъекта, требуют всесторонней защиты, так как материальная связь их с инвестором либо существенно ослабевает, либо прекращается.

Риск утраты инвестиций исходит от государства (его органов), от получателя инвестиций, от неправомерных действий третьих лиц. Чем длительнее инвестиционный период, тем выше риск утраты. Это наиболее актуально для среднесрочных и долгосрочных инвестиций. Интересы инвесторов при осуществлении инвестиционной деятельности состоят в сохранности инвестиционных ресурсов, получении преференций, прибыли, информации, обеспечении возвратности инвестиций.

Защита инвестиций закреплена на законодательном уровне. Так, в соответствии с Федеральным законом "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" инвестиции в форме капитальных вложений могут быть "национализированы только при условии предварительного и равноценного возмещения государством убытков, причиненных субъектам инвестиционной деятельности" [(п. 1 ст. 16)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00C6ADC2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1C06XBCDM).

Одновременно предусмотрена реквизиция инвестиций, а именно изъятие имущества из собственности по решению государственных органов с выплатой стоимости изъятого имущества. Эти механизмы не применяются к иностранным инвестициям, что свидетельствует о существенном различии правового положения между иностранными и национальными инвестициями.

Государством декларирована защита имущественных и иных прав инвесторов при осуществлении инвестиционной деятельности. Права инвесторов защищены государством от действий органов субъектов федерации и местного самоуправления путем внесения соответствующих правовых норм в инвестиционное законодательство.

Для инвестиционного права свойственны и другие принципы:

- непротиворечивости и ясности актов налогового законодательства;

- определенности, пропорциональности и соразмерности налогообложения;

- взаимовыгодности инвестиций;

- свободы выбора инвестиционного объекта;

- другие.

§ 4. Инвестиционные правоотношения

Инвестиционная деятельность в современной России представляет собой разнородную совокупность общественных отношений в области финансов, макроэкономики, права, трудовых и социальных отношений, которые, безусловно, требуют упорядочения и систематизации, выработки единой федеративной инвестиционной стратегии и реализации комплекса тактических мероприятий, призванных способствовать качественному улучшению инвестиционного климата в России.

Для всестороннего анализа общественных отношений в области инвестиционной деятельности важно выработать единый понятийный инструментарий предмета исследования, при этом большая трудность состоит в пограничности и комплексности данных общественных отношений.

Приоритетность в подборе понятийных конструкций остается за финансовой наукой, так как такие категории, как "деньги", "финансы", "инвестиции", сформировались прежде всего как экономические категории. Однако и правовые науки, а именно наука финансового права, многое привнесли для объективного понимания и урегулирования инвестиционного процесса.

Посредством науки финансового права можно всесторонне проанализировать особенный субъектный состав инвестиционных отношений, охарактеризовать объект этих отношений, обособить инвестиционные правоотношения от сходных им по природе.

В рамках инвестиционного права (как комплексной отрасли) финансовые отношения приобретают ряд особенностей. Особенность финансовых отношений объясняется тем, что инвестиции - особый вид финансов, представляющий собой собственные, заемные или привлеченные активы, аккумулированные инвестором в целях осуществления инвестиционной деятельности. Закон РСФСР "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" установил, что инвестициями могут быть "денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности" [(п. 1 ст. 1)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59722BF10763D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1FX0C5M).

Инвестиционные правоотношения имеют самостоятельный субъектный состав. Субъектами инвестиционной деятельности, в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59722BF10763D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C0M) РСФСР "Об инвестиционной деятельности в РСФСР", являются инвесторы, заказчики, исполнители работ, пользователи объектов инвестиционной деятельности, поставщики, инвестиционные посредники, такие как банки, биржи, страховые, инвестиционные компании, инвестиционные консультанты и их объединения, иные участники инвестиционной деятельности.

Инвесторами выступают субъекты инвестиционной деятельности, осуществляющие вложение собственных, заемных или привлеченных средств в форме инвестиций.

**Инвесторами могут выступать:**

- государство, субъекты Федерации, местные администрации в лице своих органов;

- иностранные государства, органы иностранных государств;

- международные и межправительственные организации;

- национальные юридические лица и индивидуальные предприниматели, их объединения;

- некоммерческие и общественные организации;

- иностранные юридические лица и их объединения, иностранные организации, не являющиеся юридическими лицами;

- иностранные граждане, граждане Российской Федерации, лица без гражданства.

Получатель инвестиций является другим субъектом инвестиционных правоотношений и во многих случаях выступает их инициатором. Кредитная организация, продвигающая собственные депозитные продукты, компания, выводящая свои акции на рынок, заинтересованы в привлечении инвестиционных ресурсов.

Для достижения привлечения ресурсов получатели инвестиций проводят комплекс подготовительных мероприятий, связанных с оценкой состояния финансовых рынков, процессом формирования и продвижения финансовых продуктов, адресованных потенциальным инвесторам. Все это можно отнести к отдельным элементам инвестиционного процесса, а возникающие при этом отношения являются инвестиционными правоотношениями.

**Получателями инвестиций в Российской Федерации могут выступать:**

- государство, субъекты Российской Федерации, местные администрации;

- хозяйственные общества и индивидуальные предприниматели.

С точки зрения финансово-правовой науки инвестиционные правоотношения представляют собой урегулированные нормами права особые общественные отношения, возникающие в процессе аккумуляции и вложения денежных фондов инвесторов, управления ими и последующего контроля за их использованием. Эти отношения всегда возникают по поводу движения финансов и обусловлены государственной финансовой политикой.

Таким образом, к **инвестиционным правоотношениям** можно отнести следующие.

**Правоотношения, связанные с осуществлением прямых инвестиций.**

К этой категории инвестиций можно отнести инвестиции в форме капитальных вложений, которые предусмотрены Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00C6ADC2D2E579B7099FFXFC1M) "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений".

Объектом инвестиций в этом случае является основной капитал получателя инвестиций, в том числе инвестиции на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих организаций, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты.

Данный вид инвестиций предполагает определенную долгосрочность, наличие взвешенной и обоснованной стратегии участия в органах управления организации.

**Правоотношения, связанные с осуществлением венчурных инвестиций.** Это вложение средств в капитал организаций, находящихся в стадии развития, а также занимающихся инновационным бизнесом, развитием новых технологий и производств. Данный вид инвестиций отличается наличием высоких рисков в части срочности и возвратности вложений, что в свою очередь окупается участием в создании передовых производств, высококонкурентного продукта и повышенной доходностью от данных инвестиций.

Участие в инвестировании венчурных проектов позволяет оказаться на передовых позициях наиболее привлекательных бизнес-направлений, участвовать в создании новых продуктов и технологий, что может давать в дальнейшем определенные конкурентные преимущества.

В настоящее время нет устоявшихся критериев отнесения инвестиций к венчурным, это понятие только формируется.

**Правоотношения в области эмиссии ценных бумаг.** Данное направление включает в себя операции по выпуску и размещению акций, а также облигаций, кредитных нот, нот участия в кредите, депозитарных расписок, иных ценных бумаг, в том числе векселей.

Большое количество российских компаний для привлечения дополнительного капитала и расширения производства используют продажу на рынке собственных ценных бумаг.

Близкими по природе являются правоотношения, связанные с секьюритизацией <1> активов, а именно выпуском ценных бумаг под обеспечение различных активов.

--------------------------------

<1> Секьюритизация представляет собой операции по рефинансированию имеющейся ссудной или иной дебиторской задолженности (поступающие в ее погашение денежные потоки) путем выпуска ценных бумаг (например, евробондов).

**Правоотношения, связанные с приобретением, продажей и иными операциями с эмиссионными ценными бумагами.** Эта сфера правоотношений регулируется прежде всего [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70060D82D2E579B7099FFXFC1M) о рынке ценных бумаг и представляет собой очень сложные и многообразные взаимоотношения, обусловленные высокой скоростью и технологичностью проведения сделок, большим количеством субъектов правоотношений, их профессиональной специализацией. Так, она включает в себя деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг, порядок их взаимоотношений между собой, с инвесторами и их группами.

**Правоотношения, связанные с привлечением финансовых ресурсов и процессом инвестирования в различные валютные ценности.** Это арбитражные операции по купле-продаже иностранной валюты, некоторых иных валютных ценностей.

**Правоотношения, связанные с инвестиционными операциями на срочном рынке,** а именно купля-продажа фьючерсов (срочных контрактов), опционов, где базисным активом могут быть сырьевые товары, золото, валюта, иные финансовые и кредитные инструменты.

Операции на срочном рынке можно отнести к одному из способов хеджирования рисков инвестиционных процессов, способствующих снижению воздействия рисков на действующее производство.

По правовому содержанию фьючерсные и опционные сделки являются переуступкой определенной совокупности имущественных прав.

Инвестиции на срочном рынке - это важный инструмент для организаций реальных секторов экономики. При существенных колебаниях на международных товарных и финансовых рынках возникает необходимость защиты производства от ценовых скачков на сырье, комплектующие и др.

Предприниматели, стараясь уменьшить нестабильность в будущих ценах, инвестируют средства в покупку и продажу фьючерсов, особенно опционов, т.е. контрактов, которые обещают продать или купить товар или финансовый актив по цене, о которой договариваются в настоящий момент, с отсроченной по времени поставкой. Это позволяет эффективнее планировать действующий бизнес, лучше управлять внутренними финансами.

Данный вид инвестиций пригоден в основном для спекулятивных целей. Дилеры и спекулянты фактически не владеют физическим товаром и финансовыми активами, а продают и покупают контракты на тот или иной продукт в зависимости от конъюнктуры рынка и колебания цен.

**Правоотношения, возникающие при осуществлении инвесторами коллективных инвестиций,** к наиболее распространенным формам которых относятся общие фонды банковского управления (ОФБУ), паевые и акционерные инвестиционные фонды, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, кредитные, жилищные кооперативы, общества взаимного страхования.

Коллективное инвестирование заключается в консолидации средств отдельных инвесторов и передаче в управление квалифицированным управляющим, обладающим надлежащими знаниями и опытом. Данные формы инвестирования особенно приемлемы для мелких и средних инвесторов, не обладающих необходимой квалификацией, финансовыми ресурсами и соответствующими профессиональными навыками работы на финансовых рынках.

Наиболее распространенными формами коллективных инвестиций являются:

- акционерный инвестиционный фонд;

- паевой инвестиционный фонд;

- негосударственный пенсионный фонд.

Акционерный инвестиционный фонд, в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597321F4036BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C1M) от 29 ноября 2001 г. N 156-ФЗ "Об инвестиционных фондах" <1>, является открытым акционерным обществом, паевой инвестиционный фонд является имущественным комплексом.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2001. N 49. Ст. 4562.

Распорядителем средств фондов является управляющая компания. Имущество, принадлежащее инвестиционным фондам, должно учитываться в спецдепозитарии, который осуществляет непосредственный контроль за деятельностью управляющей компании.

Деятельность спецдепозитария и управляющей компании подлежит лицензированию. Достаточно жестко регламентируется как специализация инвестиционного фонда, так и состав и структура его активов в [Приказе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00263D92D2E579B7099FFXFC1M) ФСФР России от 20 мая 2008 г. N 08-19/пз-н "Об утверждении Положения о составе и структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов" <1>.

--------------------------------

<1> БНА РФ. 2008. N 30.

Появление негосударственных пенсионных фондов в Российской Федерации было связано с реализацией в стране пенсионной реформы, что закреплено положениями Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597321F40C67D670245FC27C9BXFC8M) от 7 мая 1998 г. N 75-ФЗ "О негосударственных пенсионных фондах" <1>. В соответствии с указанным Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597321F40C67D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD91BX0C5M) негосударственный пенсионный фонд представляет собой некоммерческую организацию, осуществляющую аккумулирование инвестиционных средств вкладчиками фонда для выплаты в дальнейшем, при достижении пенсионного возраста, негосударственной пенсии за счет пенсионных резервов фонда, находящихся в его собственности.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1998. N 19. Ст. 2071.

Негосударственные пенсионные фонды самостоятельно или по договору доверительного управления с управляющей компанией размещают сформированные таким образом средства пенсионных накоплений на финансовых рынках.

В целях соблюдения прав вкладчиков, участников и иных заинтересованных лиц негосударственного пенсионного фонда специальным депозитарием осуществляется контроль за правильностью распоряжения средствами пенсионных накоплений, а также делается обязательная независимая аудиторская проверка и актуарная оценка по итогам финансового года.

В участие в схемах коллективного инвестирования обычно вовлечены широкие массы инвесторов, в том числе физические лица.

**Правоотношения, связанные с организацией специальных форм финансирования,** таких как:

- синдицированное кредитование;

- субординированное кредитование;

- лизинг;

- факторинг;

- форфейтинг.

**Синдицированное кредитование** - это организация и осуществление финансирования крупных проектов путем консолидации средств нескольких инвесторов. Такими инвесторами могут быть банки, фонды, инвестиционные и финансовые компании при наличии организатора синдицированного кредита. Это способ и консолидировать значительные финансовые ресурсы, и нивелировать риски, в том числе риски снижения устойчивости участников синдиката.

Организация синдицированного рублевого кредитования является наиболее быстрым способом привлечения существенных объемов свободных денежных средств. Его организация занимает две-три недели.

Предоставление субординированного кредита - это строго регламентированная процедура по предоставлению кредита участниками кредитной организации самой кредитной организации. Регламентация касается сроков, порядка предоставления, оформления, что регулируется нормативными документами ЦБ РФ. Указанные кредиты предоставляются в целях повышения финансовой устойчивости кредитной организации в определенных случаях.

**Правоотношения, связанные с куплей-продажей различных долговых инструментов, с операциями по реструктуризации дебиторской задолженности, прав требования по просроченным кредитам, иных долговых активов.** Инвестор, приобретающий подобный специфичный актив, берет на себя риски, связанные с процедурой возврата задолженности, а значит, обязан иметь соответствующие знания и опыт.

Рынок данных активов постоянно расширяется вслед за расширением сферы кредитования, совершенствуются механизмы работы инвесторов в этом сегменте, что в целом очень положительно влияет на гибкость и адаптивность российской финансовой системы.

**Правоотношения, связанные с процессом консолидации, реструктуризации, диверсификации инвестиционных активов** (сделки М&А <1>), которые являются неотъемлемой частью всей инвестиционной деятельности.

--------------------------------

<1> Для обозначения экономических процессов укрупнения бизнеса и капитала, происходящих на макро- и микроэкономическом уровнях, применяется термин М&А (сокр. от англ. **Mergers and Acquisitions** - Слияния и поглощения).

Процессы, связанные с консолидацией бизнеса в общемировом значении, именуются **операциями по слиянию и поглощению** и являются неотъемлемой частью инвестиционного процесса. Объемы подобных сделок характеризуют инвестиционную активность участников финансовых рынков и отражают общую тенденцию бизнеса к укрупнению.

Операции по реструктуризации бизнеса представляют собой комплекс мероприятий, направленных на повышение инвестиционной привлекательности бизнеса в целом путем реформирования структуры активов, и другие мероприятия.

**Правоотношения в области инвестиционной деятельности в сфере недвижимости и недропользования** - это правоотношения, связанные с участием инвесторов в долевом строительстве различных объектов недвижимости, отношения, возникающие при строительстве и реконструкции недвижимого имущества в рамках концессионных соглашений.

Концессия - сдача государством в эксплуатацию природных богатств, предприятий, имущественных комплексов, других объектов. Эта форма привлечения инвестиций государством характерна для развивающихся стран или в случаях реализации особо крупных инвестиционных проектов.

В России только по окончании советского периода эта форма инвестиционной деятельности стала восстанавливаться. [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59722BF10760D670245FC27C9BXFC8M) о соглашениях о разделе продукции нормативно закреплены основы данного вида инвестиционной деятельности в сфере недропользования, а Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F00564DF2D2E579B7099FFXFC1M) "О концессионных соглашениях" - в сфере строительства и реконструкции объектов недвижимости. Концессионные соглашения в сфере строительства и реконструкции заключаются по конкурсу.

Активно расширяются инвестиционные правоотношения в сфере жилищного строительства. До недавнего времени отношения, связанные с приобретением строящихся жилых объектов, выстраивались на базе действующего гражданского законодательства, что порождало всяческие нарушения и злоупотребления и, как следствие, повышало социальную напряженность в обществе.

Ввиду высокой социальной значимости данные отношения были обособлены и перенесены в сферу регулирования инвестиционного законодательства. Императивность метода инвестиционного законодательства позволила качественно изменить ситуацию в этой сфере, создать эффективную систему защиты и самих инвестиций, и иных интересов граждан - участников долевого строительства.

Так, Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F30066D52D2E579B7099FFXFC1M) от 30 декабря 2004 г. N 214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" <1> были введены обязательные требования по раскрытию информации о застройщике, о проекте жилищного строительства.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2005. N 1 (ч. I). Ст. 40.

В настоящее время государство в лице ФСФР России совместно с исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления осуществляют непосредственный контроль и надзор за правильностью расходования инвестиционных средств участников долевого строительства, за соблюдением сроков строительства, за деятельностью по привлечению денежных средств участников долевого строительства.

**Правоотношения, связанные с международным инвестиционным сотрудничеством и при осуществлении иностранных инвестиций,** традиционно рассматриваются отдельно, поскольку имеют собственную нормативную базу. Это объясняется стремлением Российского государства стимулировать приток именно иностранных инвестиций.

В этой области инвестиционное законодательство соотносится с нормами международного права. Российская Федерация имеет несколько десятков международных договоров о взаимной защите иностранных инвестиций. Большинство положений сведены в единое целое в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2EF4036BD670245FC27C9BXFC8M) "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации", который заменил ранее действовавший [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59782AF20263D670245FC27C9BXFC8M) РСФСР "Об иностранных инвестициях в РСФСР". Нормы указанного Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2EF4036BD670245FC27C9BXFC8M) посвящены прежде всего гарантиям и льготам при осуществлении инвестиционной деятельности в Российской Федерации иностранными инвесторами.

В редакции этого Федерального закона **иностранной инвестицией** является "вложение иностранного капитала в объект предпринимательской деятельности" и раскрывается понятие **прямой иностранной инвестиции** как "приобретения иностранным инвестором не менее 10 процентов доли, долей (вклада) в уставном (складочном) капитале коммерческой организации", а также как "вложение капитала в основные фонды филиала иностранного юридического лица" и финансирование в форме лизинга иностранным инвестором оборудования на сумму не менее 1 млн. руб. [(ст. 2)](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2EF4036BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C3M).

Инвестиционное право как самостоятельное правовое образование сформировалось совсем недавно, агрегативный процесс продолжается. Толчком к этому послужили интеграция экономики России в мировое хозяйство и формирование современных финансовых институтов. Появление валютного рынка, рынка ценных бумаг, развитие корпоративных механизмов заставили задуматься об органической близости отдельных экономических процессов, связанных с движением финансового капитала.

Нормы финансового права, возникнув одновременно с государственностью, в ходе своей эволюции априори формировались исходя из экономической действительности, отталкивались от нее. Это своего рода подбор "коридора" правового регулирования без изменений сущностных категорий экономического процесса. Это фундаментальное свойство позволило сформировать собственный финансово-правовой метод регулирования - метод, базирующийся на императивном начале, метод властных предписаний, основанных на финансово-экономических законах, принципах плановости, целесообразности, сбалансированности экономических интересов.

Как показывает практика, в основе финансового права и инвестиционной деятельности лежат одни фундаментальные экономические законы. И если финансовое право изучает закономерности и регулирование в сфере формирования и движения капитала (финансового капитала или более современного понятия - финансов), то инвестиционная деятельность - явление более узкое и направлена на накопление и вложение этого капитала.

В основе этих процессов лежит движение особой экономической категории - капитала, и понимание этой категории возможно только через понимание фундаментальных основ финансовой науки.

Глава XXV. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ

Составной частью финансового права является рынок ценных бумаг, где инвесторы вкладывают временно свободные денежные средства в приобретение ценных бумаг различных эмитентов. Приобретение осуществляется путем совершения сделок купли-продажи на рынке ценных бумаг.

Целью этих приобретений является получение инвестиционного дохода в виде определенного прироста рыночной стоимости ценных бумаг и иных выплат по ним.

Совокупность ценных бумаг, приобретенных инвестором на рынке ценных бумаг, называют портфелем, или инвестиционным портфелем, а вид инвестиций - портфельным.

Как самостоятельный вид инвестиций портфельные инвестиции в целом по отношению к другим видам инвестиций можно охарактеризовать как достаточно рисковые инвестиции, формирующиеся на непродолжительные сроки и регулярно пересматривающиеся исходя из выбранной инвестиционной стратегии.

Благодаря использованию на рынке высокотехнологичных программных комплексов, систем внутренних клиринговых расчетов портфельные инвестиции имеют чрезвычайную мобильность. Для совершения сделки на бирже достаточно нескольких секунд, при этом инвестор или его уполномоченный представитель может находиться за тысячи километров от места проведения сделки. Это дает возможность вовлечения в торговлю ценными бумагами огромного числа инвесторов. Но за видимой простотой и легкостью совершаемых операций стоит колоссальный по сложности и тонкости механизм рынка ценных бумаг, являющийся своего рода финансовой вершиной современной экономики.

§ 1. Понятия финансового рынка, рынка ценных бумаг

**Финансовый рынок** представляет собой выработанную длительным эволюционным путем совокупность рыночных механизмов торговли финансовыми активами: иностранной валютой, ценными бумагами, кредитами, депозитами, производными финансовыми инструментами.

Финансовые рынки отдельных государств образуют мировой финансовый рынок. Уровень развития национального финансового рынка характеризует уровень развития экономики в целом, степень ее устойчивости и сбалансированности.

Денежный рынок является составной частью финансового рынка, условно объединяющего кредитный, долговой рынки, и представляет собой совокупность финансовых институтов купли-продажи денежных средств, часть рынка ссудных капиталов, на которой осуществляются краткосрочные депозитно-ссудные операции. Это система денежных отношений по обеспечению ссудными капиталами коммерческих организаций, компаний, формированию краткосрочных ресурсов банков и иных кредитных организаций, осуществлению срочных кредитов ЦБ РФ, государством.

В России активно работает рынок межбанковских кредитов (МБК), где участниками выступают кредитные организации. ЦБ РФ активно использует рынок МБК для наполнения ликвидностью банковской системы путем предоставления кредитов наиболее крупным, устойчивым банкам. Движение капитала осуществляется через систему корреспондентских отношений от более крупных банков к мелким путем размещения межбанковских депозитов.

Основными кредиторами на денежном рынке выступают государство в лице Минфина России, ЦБ РФ, крупные государственные и коммерческие банки России и иностранных государств, международные финансовые организации, а заемщиками - более мелкие и средние банки, торговые фирмы, производственные компании, индивидуальные предприниматели, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Государство, субъекты Российской Федерации и банки могут выступать и заемщиками, и кредиторами. Так, регулируя денежный рынок на макроэкономическом уровне, государство через аукционы, проводимые Минфином России, осуществляет кредитование банковской системы при ее недостаточной ликвидности, что в свою очередь может нейтрализовать избыточную ликвидность через рынок облигационных займов.

Важным элементом денежного рынка является **валютный рынок.** Это сфера финансовых отношений, где осуществляются операции по покупке, продаже и обмену иностранной валюты и платежных документов, выраженных в иностранных валютах.

В настоящее время она имеет вполне самостоятельное значение как особая сфера движения капитала и механизм формирования международных валютных паритетов.

**Валютный рынок также делится:**

- на биржевой;

- на внебиржевой.

Часть рынка формируется в виде валютных бирж. Они представляют собой организованный и регулярно функционирующий рынок по купле-продаже иностранной валюты.

Внебиржевой валютный рынок представляет собой совокупность взаимосвязанных корреспондентскими отношениями коммерческих банков и международных финансовых компаний.

Подавляющая часть операций на валютном рынке осуществляется в безналичной форме, по текущим и срочным банковским счетам, и только незначительная часть рынка приходится на продажу банкнот (банкнотные сделки) для проведения наличных валютообменных операций, которые также являются частью валютного рынка.

**Сделки на валютном рынке имеют две формы:**

1) спотовую (или кассовую);

2) срочную (форвардную).

Спотовая сделка осуществляется по текущему валютному курсу, выполняется в срок, не превышающий двух банковских дней. Она применяется в целях немедленного получения валюты для внешнеторговых расчетов или для того, чтобы избежать возможных валютных потерь от изменения курса.

Срочная валютная сделка используется для страхования платежей, капиталовложений за границей, а также в целях получения прибыли от операций с валютой посредством заключения опционных и арбитражных сделок с иностранной валютой. Торговля валютой благодаря современным средствам коммуникации осуществляется по всему миру круглые сутки, перемещаясь от одной торговой площадки к другой, от Японии и Сингапура до Нью-Йорка.

Основной валютной площадкой в России является Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ), где формируется текущий курс российской валюты по отношению к основным резервным валютам, а также приобретается валюта в качестве инвестиционного инструмента и для исполнения обязательств по торговым операциям. Фондовый рынок обеспечивает постоянное движение свободных финансов (капитала) в сторону наиболее доходных, а значит, в большой степени и эффективных сфер экономической деятельности.

Еще одной важной составляющей финансового рынка является **рынок ценных бумаг,** и в широком смысле он представляет собой совокупность экономических отношений, складывающихся при выпуске и обращении всех видов ценных бумаг (и приравненных к ним финансовых инструментов), признанных таковыми соответствующим национальным законодательством.

Рыночная экономика весьма подвижна: постоянно одни новые финансовые инструменты генерируются, и одновременно другие стагнируют и отмирают. Существуют и достаточно устойчивые рыночные механизмы, отличающиеся высокой адаптивностью к изменениям экономической среды, обеспечивающие значительные объемы операций и стабильные торговые отношения в течение продолжительного времени. Подобные устойчивые финансовые механизмы сложились в сфере торговли акциями, облигациями и некоторыми их производными. Эту часть рынка ценных бумаг принято называть фондовым рынком.

**Фондовый рынок,** в свою очередь, неоднороден и условно делится:

- на биржевой;

- на внебиржевой.

Биржевой рынок ценных бумаг представляет собой совокупность финансово-правовых отношений, возникающих при проведении сделок купли-продажи акций с участием биржи - своеобразной торговой площадки, позволяющей во многом унифицировать и упорядочить отношения участников сделок. Биржевую часть рынка можно отнести к основной форме организованного, регулярно функционирующего рынка ценных бумаг.

Внебиржевой рынок существует независимо от деятельности биржи, и сделки на внебиржевом рынке осуществляются непосредственно между продавцом и покупателем или их уполномоченными представителями.

Различают также рынок ценных бумаг:

- первичный, связанный с размещением впервые выпускаемых ценных бумаг;

- вторичный, где происходит обращение ценных бумаг в форме перепродажи.

**Срочный рынок** представляет собой совокупность финансово-правовых отношений, возникающих при совершении фьючерсных сделок, представляющих собой сделку купли-продажи базового актива с отсрочкой его фактической поставки более двух дней.

Отсрочка исполнения по данным сделкам может составлять несколько лет. Базовым активом могут выступать сырьевые товары, драгоценные металлы, валюта, различные финансовые инструменты.

Подавляющее большинство фьючерсных операций не имеют цели фактической поставки базового актива и ликвидируются участниками сделки до наступления срока исполнения обязательства. Цель подобных сделок - защита (страхование) финансовых, иных активов, обязательств от рыночного изменения цен, курсов валют, процентных ставок. Данный вид защиты финансовых активов называется хеджированием.

Таким образом, часть валютного рынка, где совершаются срочные сделки, сделки с поставкой валюты в будущем, одновременно является и частью срочного рынка.

**К сделкам на срочном рынке относятся также:**

- опционные;

- форвардные;

- своп-сделки <1>;

--------------------------------

<1> Своп - торгово-финансовая обменная операция в виде обмена разнообразными активами, в которой заключение сделки о купле (продаже) ценных бумаг, валюты сопровождается заключением контрсделки, сделки об обратной продаже (купле) того же товара через определенный срок на тех же или иных условиях. См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2006.

- свопционные <1>.

--------------------------------

Свопцион - комбинация свопа и опциона в форме опциона на заключение операции своп на определенных условиях. См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2006.

**Рынок производных финансовых инструментов** является пограничной категорией между финансовым и товарным рынками и представляет собой совокупность финансово-правовых и частично гражданско-правовых отношений, связанных с оборотом контрактов на поставки в будущем различных базисных активов от ценных бумаг и валюты до различных товаров.

Финансовые спекулянты, приобретая подобные контракты, не предполагают фактической поставки базисного актива - их интересует возможный инвестиционный доход в случае подорожания базисного актива в будущем. Торговые организации, приобретая данные контракты на поставку сырья в будущем по текущей цене с уплатой премии за риск, таким образом защищают свое производство от резких колебаний сырьевых цен.

Рынок производных финансовых инструментов - это рынок ожиданий, он и служит "барометром" ближайших экономических тенденций.

Важной составляющей современных экономических отношений, обеспечивающих работу такого многообразия взаимосвязанных финансовых институтов, является техническое и технологическое обеспечение этой деятельности. Трансграничное развитие операций на финансовых рынках во многом стало возможным по всему миру благодаря появлению СВИФТ (Общество международных межбанковских телекоммуникаций) - системы электронной передачи информации по международным расчетам. Данная система объединяет свыше 1500 банков из 54 государств.

Через терминальные устройства банки связаны с центральными пунктами системы и через них - друг с другом. В результате этой связи процесс передачи информации о произведенных расчетах сокращается до нескольких минут. Система "Рейтер-Дилинг", Система электронных торгов ММВБ позволяют проводить операции, связанные с обращением ценных бумаг, через удаленные терминалы и существенно расширить круг участников торгов.

§ 2. Понятие и виды ценных бумаг, эмиссионные ценные бумаги

Понятие **ценной бумаги** дано в [ст. 142](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF70366D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD319X0C4M) ГК РФ: "Ценной бумагой является документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении".

С переходом прав собственности на ценную бумагу переходят все закрепленные ею права.

Под **правом на ценную бумагу** понимается право на документ, закрепляющий имущественное право; под **правом, вытекающим из ценной бумаги,** понимается собственно имущественное право.

В случаях, предусмотренных законом или в установленном им порядке, для осуществления и передачи прав, удостоверенных ценной бумагой, достаточно доказательств их закрепления в специальном реестре (обычном или компьютеризованном).

**К ценным бумагам относятся:**

- государственная облигация;

- облигация;

- вексель;

- чек;

- депозитный и сберегательный сертификаты;

- банковская сберегательная книжка на предъявителя;

- коносамент;

- акция;

- приватизационные ценные бумаги;

- другие документы, которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг.

Следовательно, обязательным условием признания документа ценной бумагой является отнесение его к таковым в силу закона или в установленном им порядке. Так, в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597320F00D64D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C1M) "Об ипотечных ценных бумагах" ипотечный сертификат является ценной бумагой, удостоверяющей долю ее владельца в праве общей собственности на ипотечное покрытие, право требовать от выдавшего ее лица надлежащего доверительного управления ипотечным покрытием, право на получение денежных средств, полученных во исполнение обязательств, требования по которым составляют ипотечное покрытие, а также иные права.

Виды прав, которые удостоверяются ценными бумагами, обязательные реквизиты ценных бумаг, требования к форме ценной бумаги и другие необходимые требования определяются законом или в установленном им порядке. Отсутствие обязательных реквизитов ценной бумаги или несоответствие ценной бумаги установленной для нее форме влечет ее ничтожность.

Ценные бумаги могут различаться по природе воплощенных в них имущественных прав и по способу легитимации (узаконения) управомоченного на бумагу лица.

В зависимости от вида прав различаются:

- денежные бумаги, т.е. документы, закрепляющие право на получение денежной суммы, например, векселя, чеки, облигации;

- товарные бумаги, закрепляющие вещные права (чаще всего право собственности и право залога на товар, почему-либо находящийся во владении другого лица), например, коносаменты, деливери-ордера (при некоторых условиях), варранты;

- бумаги, закрепляющие право участия в какой-либо компании, например, акции, сертификаты на акции.

В зависимости от способа легитимации лица в качестве субъекта права различают бумаги:

- предъявительские;

- именные;

- ордерные.

**Предъявительская** ценная бумага представляет собой документ, из содержания или формы которого следует, что обладание им дает известные права; должник не только может, но и обязан предоставить исполнение по этому документу, не требуя иной легитимации владельца.

В **именной** бумаге (например, именной коносамент, именной чек, именные акции) обозначен субъект права. Права на ценную бумагу переходят при проведении сделок купли-продажи, дарения и др., права из именных бумаг передаются в порядке общегражданской цессии.

Для уступки права из **ордерной** бумаги на ней нужно совершить индоссамент и передать ее новому лицу. Ордерная бумага (например, ордерный коносамент, ордерный чек) предусматривает обязанность должника исполнить обязательство указанному в этом документе лицу или по приказу последнего новому субъекту, который в свою очередь вправе посредством аналогичного приказа передать документ дальше.

Владелец ордерной бумаги легитимируется как предъявлением документа, так и непрерывным рядом индоссаментов, причем непрерывность определяется по чисто формальным признакам: необходимо, чтобы под каждым индоссаментом стояла подпись лица, указанного в предыдущей надписи в качестве индоссата (индоссатора). Функции ордерных бумаг могут выполнять не только коносаменты, векселя, чеки, но и другие бумаги.

В зависимости от вида субъекта, осуществляющего выпуск ценных бумаг, они могут делиться на:

- государственные;

- субъектов Российской Федерации;

- муниципальные;

- корпоративные.

Государственные ценные бумаги выпускаются Российской Федерацией в лице Минфина России, к ним относятся государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО), облигации федерального займа с переменным купоном (ОФЗ-ПК), облигации государственного сберегательного займа Российской Федерации (ОГСЗ), облигации внутреннего государственного валютного облигационного займа (ОВВЗ).

Облигации и другие ценные бумаги вправе выпускать субъекты Российской Федерации, а также органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Ценные бумаги бывают:

- внутренние;

- внешние.

К внутренним относятся ценные бумаги, выпуск которых зарегистрирован на территории Российской Федерации, номинальная стоимость которых выражена в валюте России, или ценные бумаги, удостоверяющие право получения валюты Российской Федерации и выпуск которых осуществлен на территории России.

Иные ценные бумаги относятся к внешним.

По носителю информации ценные бумаги могут разделяться:

- на документарные (например, на бумажном, полимерном носителях);

- бездокументарные, где информация хранится на различных иных носителях (например, электронных, оптических, др.) и для ее считывания требуются дополнительные технические средства.

Для проведения операций с бездокументарными ценными бумагами необходимо участие специальных субъектов данных правоотношений - регистратора, депозитария, которые осуществляют регистрацию и переход прав собственности на ценные бумаги.

Бездокументарная ценная бумага, сформировавшаяся как экономическая категория вместе с российским фондовым рынком, по-прежнему является объектом многочисленных правовых дискуссий.

Практика подтвердила обоснованность наиболее взвешенного подхода в оценке данной правовой категории, высказанной Л.Г. Ефимовой и Д.В. Мурзиным. Бездокументарные ценные бумаги следует отнести к категории "бестелесных вещей", известной еще римскому праву <1>.

--------------------------------

<1> См.: Мурзин Д.В. Ценные бумаги - бестелесные вещи. М., 1998. С. 87.

В зависимости от порядка размещения ценные бумаги могут быть:

- эмиссионными;

- неэмиссионными.

**Эмиссионная ценная бумага** - любая ценная бумага, в том числе бездокументарная, которая, в соответствии с [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70060D82D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D05XBCAM) о рынке ценных бумаг, одновременно закрепляет совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением установленных формы и порядка, размещается выпусками, имеет равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги.

Эмиссионными ценными бумагами в силу указанного [Закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70060D82D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D05XBCDM) могут быть признаны любые имущественные и неимущественные права, закрепленные в документарной и бездокументарной формах, независимо от наименования, если условия их выпуска и обращения соответствуют таковым.

**Жизненный цикл эмиссионных ценных бумаг состоит из следующих этапов:**

- принятие решения о размещении эмиссионных ценных бумаг;

- утверждение решения о выпуске (дополнительном выпуске) эмиссионных ценных бумаг;

- государственная регистрация выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг;

- размещение эмиссионных ценных бумаг;

- государственная регистрация отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг или представление в регистрирующий орган уведомления об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг;

- обращение эмиссионных ценных бумаг на вторичном рынке с осуществлением предусмотренных по ним выплат;

- изъятие из оборота эмиссионных ценных бумаг;

- погашение эмиссионных ценных бумаг.

Размещение эмиссионных ценных бумаг возможно только после государственной регистрации их выпуска, в то же время в отношении отдельных эмиссионных бумаг возможны отступления от общего порядка выпуска.

**К эмиссионным ценным бумагам относятся:**

1) акции;

2) облигации;

3) опцион эмитента;

4) депозитарные расписки.

Торговля именно этими видами ценных бумаг формирует основу современного фондового рынка.

**Акция** представляет собой эмиссионную ценную бумагу, закрепляющую право ее владельца на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на участие в управлении акционерным обществом и на часть имущества, остающегося после его ликвидации.

Различают первичный выпуск и дополнительные выпуски.

Выпуски акций (прежде всего первичный) сопровождаются проведением рекламных мероприятий, целью которых является привлечение внимания потенциальных инвесторов. Подписка осуществляется подачей заявления и сопровождается выплатой либо какой-то доли цены приобретения, либо полной цены.

По окончании подписки проводится распределение ценных бумаг между потенциальными акционерами. Если количество подписчиков превышает количество акций, то компания вырабатывает формулу распределения акций между претендентами.

При недостаточности инвесторов нераспределенные акции выкупаются банками, участниками выпуска. Подавшие заявку на акции инвесторы, право которых подтверждено распределением, в течение установленного срока полностью оплачивают зарезервированные за ними акции. После полной оплаты акций инвесторы вносятся в реестр акционеров и им выдаются сертификаты акций. Переход права собственности осуществляется путем списания, зачисления ценных бумаг на счет депо владельца <1>.

--------------------------------

<1> Счет, предназначенный для учета ценных бумаг, принадлежащих владельцам.

**Обыкновенная акция** представляет собой ценную бумагу, дающую право на долю в акционерном капитале компании и на пропорциональную часть прибыли и остатка активов при ликвидации, а также право голоса на общих собраниях акционеров при решении вопросов, вынесенных на общее собрание акционерного общества.

Таким образом, инвесторы участвуют в управлении акционерным обществом и несут риски негативных последствий собственных решений.

**Привилегированная акция** дает ее владельцу право на дивиденды в виде фиксированного дохода от деятельности акционерного общества, право собственности на имущество акционерного общества при ликвидации, но дает лишь ограниченное право голоса на общем собрании акционеров.

Дивидендами, выплачиваемыми акционерам, считается часть чистой прибыли акционерного общества после налогообложения и выплат процентов по ссудам, выплачиваемая по итогам финансового года или чаще (промежуточные дивиденды) деньгами, акциями, имуществом и другими ценными бумагами. По обыкновенным акциям размер дивиденда зависит от величины прибыли и решения собрания акционеров, по привилегированным акциям дивиденд имеет фиксированный размер.

**Облигацией** является долговая эмиссионная ценная бумага, предоставляющая ее владельцу право получать по истечении установленного срока номинальную стоимость облигации и инвестиционный доход.

Облигации могут быть именными и на предъявителя, документарными и бездокументарными. Различают облигации с обеспечением и без обеспечения. Обеспечением может быть залог, поручительство, банковская гарантия, государственная или муниципальная гарантия.

По способу выплаты инвестиционного дохода различают облигации:

- дисконтные;

- процентные.

Доход по **дисконтной облигации** представляет собой разницу между ценой приобретения облигации и ее номинальной стоимостью, выплачиваемой при ее погашении. Положительная разница между номинальной стоимостью и ценой приобретения называется дисконтом, отрицательная - ажио. Дисконт и ажио рассчитываются в процентах к номинальной стоимости облигации.

Доход по **процентным облигациям** выражается в виде процента, устанавливаемого к номинальной стоимости облигации и выплачиваемого ее владельцу через определенный промежуток времени, чаще всего квартал или год. Данный доход также именуется купонным, а облигации - купонными облигациями. Для документарных купонных облигаций купоны прикрепляются непосредственно к облигации и обрезаются при их выплате.

Выпуск облигаций - это форма привлечения внешнего финансирования для внутренних целей эмитента. Государственные облигации выпускаются от лица Российской Федерации и отдельных субъектов Российской Федерации; власти местного самоуправления осуществляют выпуск муниципальных облигаций; хозяйственные общества, корпорации эмитируют корпоративные облигации.

Государственные и муниципальные облигации выпускаются для покрытия дефицита соответствующего бюджета или для реализации инвестиционных проектов, корпоративные облигации - для пополнения оборотных средств и развития бизнеса.

**Биржевая облигация** выпускается путем открытой подписки на торгах фондовой биржи на срок до трех лет. Биржевая облигация имеет упрощенную процедуру выпуска и не требует государственной регистрации.

**Опцион эмитента** является именной эмиссионной ценной бумагой, закрепляющей право ее владельца на покупку в предусмотренный в ней срок и (или) при наступлении указанных в ней обстоятельств определенного количества акций эмитента такого опциона по цене, указанной в опционе эмитента.

Принятие решения о размещении опционов эмитента и их размещение возможны после полной оплаты уставного капитала акционерного общества и осуществляются в пределах уже объявленных акций эмитента.

Цена размещения акций во исполнение требований по опционам эмитента формируется в соответствии с ценой, определенной в таком опционе.

**Депозитарная расписка** представляет собой именную эмиссионную ценную бумагу, не имеющую номинальной стоимости, удостоверяющую право собственности на определенное количество акций или облигаций иностранного эмитента и закрепляющую право ее владельца требовать от эмитента российских депозитарных расписок получения взамен российской депозитарной расписки соответствующего количества представляемых ценных бумаг и оказания услуг, связанных с осуществлением владельцем российской депозитарной расписки прав, закрепленных представляемыми ценными бумагами.

Если эмитент представляемых ценных бумаг принимает на себя обязательства перед владельцами российских депозитарных расписок, указанная ценная бумага удостоверяет также право ее владельца требовать надлежащего выполнения этих обязанностей.

Депозитарные расписки одного выпуска могут удостоверять право собственности на представляемые ценные бумаги только одного иностранного эмитента и только одного их вида (категории, типа). Депозитарные расписки могут свободно обращаться на рынке.

**Дериватив** (производный финансовый инструмент) представляет собой финансовый инструмент, чья ценность является производной от цены какого-либо базисного актива или показателя индекса.

**К производным финансовым инструментам относятся:**

- фьючерсы;

- форварды;

- опционы;

- свопы.

Используемые в сделках, они не связаны с целью реальной купли-продажи материальных или финансовых активов и служат защитой от рисков изменения цены базового актива и извлечения дополнительной, спекулятивной прибыли при росте стоимости базового актива в будущем.

Цены производных финансовых инструментов отражают условия ожидаемого будущего спроса и предложения на ценные бумаги, иностранные валюты, иные активы. Они основываются частично на текущих ценах на базисные активы, а также принимают во внимание тенденции процентных ставок, уровень инфляции и могут учитывать политические и социальные процессы, различные природные явления.

Уровень надежности эмиссионных ценных бумаг определяется ее эмитентом. Традиционно наиболее надежными считаются государственные ценные бумаги, ценные бумаги компаний с государственным участием, ценные бумаги ЦБ РФ. С этой точки зрения наиболее надежными считаются облигации государственных займов, однако дефолт 1998 г. коснулся именно этой категории ценных бумаг.

Короткий срок обращения повышает уровень надежности ценной бумаги. Надежность корпоративных облигаций определяется уровнем ликвидности предоставленного обеспечения.

Доходность инвестиций в эмиссионные ценные бумаги определяется в процентах годового прироста рыночной стоимости и иных выплат по ней к сумме приобретения.

Уровень ликвидности ценной бумаги, конкретного эмитента определяется сочетанием ее надежности, доходности и объемом свободно обращающихся на рынке данных ценных бумаг.

**Неэмиссионные ценные бумаги** в отличие от эмиссионных выпускаются индивидуально, решение об их выпуске не имеет, как правило, правоустанавливающего значения. Обычно выпуск неэмиссионных ценных бумаг в обращение (или их выдача) не нуждается в специальной регламентации и контроле со стороны государственных органов, а следовательно, не подлежит государственной регистрации в отличие от эмиссионных ценных бумаг, государственная регистрация которых обязательна <1>.

--------------------------------

<1> См.: Корнийчук Г.А., Ширипов Д.В. [Комментарий](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F75A7A5240E597B2EF50D62D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB19X0C1M) к Федеральному закону от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" / Под ред. Д.В. Ширипова; СПС "КонсультантПлюс".

§ 3. Субъектный состав участников рынка ценных бумаг

Центральное место на рынке ценных бумаг занимает **инвестор.** Именно в его интересах созданы сложные и многообразные финансовые институты, обслуживающие рынок ценных бумаг, создающие условия его эффективного функционирования. Инвестор, формирующий собственный инвестиционный портфель на рынке ценных бумаг, называется портфельным инвестором.

Инвесторами могут выступать государство, органы государства, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах имеющихся у них полномочий, иностранные государства, международные организации и корпорации, хозяйственные общества, некоммерческие организации, российские и иностранные граждане, лица без гражданства.

Все инвесторы могут использовать рынок ценных бумаг в качестве инструмента управления собственными финансовыми ресурсами или ресурсами, находящимися в их управлении.

Деятельность организованного рынка ценных бумаг достаточно жестко регламентирована государством, все его участники имеют установленный статус, действуют строго в пределах полномочий, закрепленных действующим законодательством, подзаконными актами регулятора рынка ценных бумаг и внутренними регламентами. Их основные функции связаны с организационной и посреднической деятельностью, технической поддержкой проведения собственно сделок и расчетов по ним.

**К основным участникам рынка ценных бумаг относятся:**

1) биржи;

2) клиринговые организации;

3) депозитарии;

4) брокеры;

5) дилеры;

6) управляющие компании;

7) регистратор;

8) иные участники.

Профессиональными участниками рынка ценных бумаг являются юридические лица, осуществляющие свою деятельность на рынке ценных бумаг на основании выданных лицензий на определенный вид предпринимательской деятельности. Таким образом, рынок ценных бумаг сформировал собственный субъектный состав данных правоотношений.

**Биржа** - профессиональный участник рынка ценных бумаг, являющийся организатором обращения на вторичном рынке различных финансовых активов: акций, облигаций, производных финансовых инструментов, иностранной валюты, а также иных нефинансовых активов.

Биржа представляет собой функционирующую на постоянной основе торговую площадку. Биржа создается в форме акционерного общества или некоммерческой организации и выполняет функцию публичного правового института, целью которого является организация публичного размещения и публичных торгов базовыми активами. Извлечение прибыли не является целью деятельности биржи, прибыль может образовываться как сопутствующий результат.

Биржа осуществляет свою деятельность в соответствии с [ГК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF70366D670245FC27C9BXFC8M) РФ, [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F20662D92D2E579B7099FFXFC1M) о некоммерческих организациях, [Законом](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70060D82D2E579B7099FFXFC1M) о рынке ценных бумаг, [Положением](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F6036BD52D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D00XBCEM) о деятельности по организации торговли на рынке ценных бумаг, утв. Приказом ФСФР России от 9 октября 2007 г. N 07-102/пз-н <1>, а также уставом и внутренними регламентами.

--------------------------------

<1> БНА РФ. 2008. N 8.

Высшим органом управления биржи является общее собрание членов биржи. Руководство текущей деятельностью биржи осуществляет коллегиальный исполнительный орган управления, а если это предусмотрено уставом - единоличный исполнительный орган. Биржи, зарегистрированные в форме акционерных обществ, должны иметь совет директоров. Биржа в зависимости от количества торговых площадок обязана иметь постоянно действующий биржевой совет или несколько советов секций.

Участниками торгов на бирже могут быть только брокеры, дилеры и управляющие. Иные лица могут совершать операции через организатора торговли исключительно при посредничестве брокеров, являющихся участниками торгов у организатора торговли. Участниками торгов на фондовой бирже, созданной в форме некоммерческого партнерства, могут быть только брокеры, дилеры и управляющие, являющиеся членами такой биржи.

Биржа предназначена для обеспечения условий и содействия ее членам в осуществлении ими биржевой деятельности, т.е. деятельности по формированию организованных рынков путем организации биржевой торговли, осуществляемой в форме гласных публичных торгов, проводимых в соответствии с установленными биржевыми правилами.

Еще одна публичная функция биржи заключается в осуществлении через рынок ценных бумаг конструктивного, стимулирующего воздействия на весь финансовый рынок, на экономику в целом, формирование здоровой конкурентной среды, повышение предпринимательской деятельности.

**Клиринговая организация** - профессиональный участник рынка ценных бумаг, действующий в форме небанковской кредитной организации по проведению расчетов по сделкам с ценными бумагами.

Клиринговая организация обязана формировать специальные фонды для снижения рисков неисполнения сделок с ценными бумагами. Минимальный размер специальных фондов клиринговых организаций устанавливается федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг по согласованию с ЦБ РФ. Клиринговая организация обязана утвердить правила осуществления клиринговой деятельности.

Клиринговая деятельность предусматривает открытие счетов и ведение операций по ним участников клиринговых расчетов и может включать в себя сбор, сверку информации по сделкам с ценными бумагами и подготовки бухгалтерской отчетности, проведение зачета по поставкам ценных бумаг и расчетам по ним.

**Депозитарий** является профессиональным участником рынка ценных бумаг и в установленном порядке осуществляет депозитарную деятельность по фиксации прав, закрепляемых именной или ордерной ценной бумагой, в том числе в бездокументарной форме, посредством записей по счетам депо, открытым на своем балансе.

К такой форме фиксации прав применяются правила, установленные для ценных бумаг, если иное не вытекает из особенностей фиксации. Лицо, осуществившее фиксацию права в бездокументарной форме, обязано по требованию обладателя права выдать ему документ, свидетельствующий о закрепленном праве.

Права, удостоверяемые путем указанной фиксации, порядок официальной фиксации прав и правообладателей, порядок документального подтверждения записей и порядок совершения операций с бездокументарными ценными бумагами определяются действующим законодательством и соответствующими регламентами.

Операции с бездокументарными ценными бумагами могут совершаться только при обращении к лицу, которое официально совершает записи прав. Передача, предоставление и ограничение прав должны официально фиксироваться этим лицом, которое несет ответственность за сохранность официальных записей, обеспечение их конфиденциальности, представление правильных данных о таких записях, совершение официальных записей о проведенных операциях.

**Брокер** является профессиональным участником рынка ценных бумаг, выполняет посреднические функции между инвесторами, организаторами торговли и участвует в качестве агента при проведении сделок купли-продажи с ценными бумагами от имени и за счет инвестора или от своего имени и за счет инвестора.

Доход брокера формируется из комиссионного вознаграждения по результатам проведенных сделок.

Брокер должен быть зарегистрирован в форме хозяйственного общества и иметь оплаченный уставный капитал не ниже установленного действующим законодательством для данного вида деятельности.

Единоличный исполнительный орган управления, руководитель органа профессионального контроля за законностью проведения сделок, а также один штатный специалист брокера должны иметь соответствующие квалификационные аттестаты на осуществление брокерской деятельности.

Денежные средства клиентов, переданные ими брокеру для инвестирования в ценные бумаги, а также денежные средства, полученные по сделкам, совершенным брокером на основании договоров с клиентами, должны находиться на отдельных банковских счетах - специальных брокерских счетах.

Брокер обязан вести учет денежных средств каждого клиента. На денежные средства клиентов, находящиеся на специальных брокерских счетах, не может быть обращено взыскание по обязательствам брокера.

**Дилер** - профессиональный участник рынка ценных бумаг, деятельность которого направлена на проведение сделок купли-продажи ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки и (или) продажи определенных ценных бумаг с обязательством покупки и (или) продажи этих ценных бумаг по объявленным ценам.

Дилер имеет право объявлять публичную оферту с указанием минимального и максимального количества покупаемых и (или) продаваемых ценных бумаг, срок действия своего предложения. Его доход формируется за счет возникающей во времени разницы между ценой покупки и ценой продажи ценных бумаг, что стимулирует ценовое движение всего рынка ценных бумаг.

Дилер может быть только коммерческой организацией, оплаченный уставный капитал которой не ниже установленного для данного вида деятельности, и иметь закрепленный минимум аттестованных штатных сотрудников для осуществления дилерской деятельности на рынке ценных бумаг.

**Управляющие компании** являются профессиональными участниками рынка ценных бумаг, осуществляющими деятельность по доверительному управлению ценными бумагами инвестора.

Управляющие компании осуществляют свою деятельность от своего имени за вознаграждение в течение определенного срока доверительного управления переданными им во владение и принадлежащими другому лицу в интересах этого лица или указанных этим лицом третьих лиц ценными бумагами, денежными средствами, предназначенными для инвестирования в ценные бумаги, денежными средствами и ценными бумагами, получаемыми в процессе управления ценными бумагами.

Управляющая компания должна быть зарегистрирована в качестве хозяйственного общества, иметь оплаченный уставный капитал не ниже установленного действующим законодательством для данного вида деятельности, а также соответствующее количество аттестованных штатных сотрудников для осуществления доверительного управления.

**Регистратор** представляет собой профессионального участника рынка ценных бумаг, деятельность которого связана с ведением реестра владельцев ценных бумаг, в том числе со сбором, с фиксацией, обработкой, хранением и предоставлением данных, составляющих систему ведения реестра владельцев ценных бумаг.

Под **системой ведения реестра владельцев ценных бумаг** здесь понимается совокупность данных, зафиксированных на бумажном носителе и (или) с использованием электронной базы данных, обеспечивающая идентификацию зарегистрированных в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг номинальных держателей и владельцев ценных бумаг и учет их прав в отношении ценных бумаг, зарегистрированных на их имя, позволяющая получать и направлять информацию указанным лицам и составлять реестр владельцев ценных бумаг.

В свою очередь, **реестр владельцев ценных бумаг** - это часть этой системы, представляющая собой список зарегистрированных владельцев с указанием количества, номинальной стоимости и категории принадлежащих им именных ценных бумаг, составленный по состоянию на любую установленную дату и позволяющий идентифицировать этих владельцев, количество и категорию принадлежащих им ценных бумаг.

Современный фондовый рынок - гигантское структурированное сообщество хозяйствующих субъектов, объединенное еще и саморегулирующей организацией (СРО); является носителем не столько частных, сколько уже общественных и общегосударственных интересов.

Фондовый рынок является соединением экономических и социальных интересов значительных групп инвесторов, государства в целом, отдельных регионов, хозяйствующих групп. Именно в этом заключено публичное начало правоотношений, возникающих на рынке ценных бумаг. Это своеобразный эффект эмерджентности, когда отдельные элементы, образуя совокупность, в системе приобретают совершенно новые качества.

Глава XXVI. ФИНАНСЫ КОММЕРЧЕСКИХ

И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

§ 1. Общая характеристика

финансовой правосубъектности организаций

Наряду с макроэкономическими процессами, регулируемыми в финансово-правовом отношении бюджетными, налоговыми и эмиссионными методами, к предмету финансового права относятся так называемые децентрализованные финансы - формирование и использование денежных фондов, предназначенных для финансирования производственной деятельности основного звена экономики - коммерческой организации, выступающей производителем продукции, товаров, работ и услуг. В значительной близости к названному институту находятся финансы некоммерческих организаций, создаваемых в непроизводственной сфере народного хозяйства.

Классификация участников хозяйственно-финансового оборота, регулируемого финансовым правом, не исчерпывается и полностью не охватывается делением всех видов организаций на коммерческие и некоммерческие. Бурное развитие организационных форм хозяйствования вызвало появление широкого круга коммерческих и некоммерческих структур типа холдингов, финансово-промышленных групп, консорциумов.

Не менее разнообразна и видовая классификация некоммерческих организаций, охватывающая помимо фондов, государственных корпораций, учреждений, партнерств, общественных и религиозных организаций также пенсионные фонды, адвокатские структуры, товарищества собственников жилья и т.д.

Вместе с тем при всем разнообразии все виды коммерческих и некоммерческих организаций строятся **на основе создания юридического лица** в установленном законом порядке и наделения этого лица соответствующими функциями, целями создания и деятельности, правами и обязанностями в области создания и использования собственных финансовых ресурсов и фондов, т.е. полномочиями на осуществление децентрализованной финансовой деятельности.

В правовом смысле децентрализованные финансы предполагают автономное осуществление любой коммерческой и некоммерческой организацией следующих функций:

1) регулирование цен на продукцию, работы и услуги (как выпускаемые, так и потребляемые);

2) осуществление инвестиционной деятельности;

3) участие в обращении ценных бумаг (рынке ценных бумаг);

4) участие в кредитно-расчетных операциях и вступление во взаимоотношения с кредитными учреждениями (банками);

5) формирование внутрихозяйственных финансовых фондов;

6) выступление в качестве налогоплательщика и налогового агента;

7) участие в валютных операциях в связи с ведением внешнеэкономической деятельности;

8) осуществление бухгалтерского учета и отчетности;

9) осуществление внутрихозяйственного финансового контроля и аудита.

Таким образом, под **децентрализованными финансами** следует понимать правовое регулирование имущественных и связанных с ними неимущественных отношений, возникающих в связи с осуществлением организацией (как коммерческой, так и некоммерческой) собственной производственно-хозяйственной деятельности.

В рамках финансово-правовой доктрины плановой экономики децентрализованные финансы рассматривались преимущественно как источники бюджетных доходов в виде неналоговых платежей государственных предприятий и объекты бюджетных ассигнований на непроизводственную сферу. Финансы государственных предприятий, бюджетных учреждений подвергались глубокой детальной регламентации.

Соблюдение установленных правил обеспечивалось императивным характером финансового законодательства, плановыми актами, требованиями финансовой дисциплины и жестким финансовым контролем. В этих условиях юридические возможности финансового маневра ограничивались правом формирования нескольких фондов экономического стимулирования и их использования по установленным направлениям.

Действовавший до начала 90-х гг. прошлого века правовой режим децентрализованных финансов логически вытекал из юридической личности государственного предприятия и бюджетного учреждения, оперировавших государственными финансовыми ресурсами. Представлявшаяся им тогда ограниченная мера заинтересованности в финансовых результатах производства целиком предопределялась потребностью в экономическом стимулировании решения общественных, т.е. публичных, задач.

В целом же отношения государства с предприятиями строились на основе одностороннего изъятия из децентрализованного владения в централизованное (бюджет) налога с оборота, платы за фонды, фиксированных (рентных) платежей, свободного остатка прибыли, отраслевого либо бюджетного финансирования капиталовложений, директивного определения фонда заработной платы. Учреждения непроизводственной сферы финансировались из бюджетов разных уровней.

Реконструкция социально-экономического строя в конце прошлого века принесла качественно новое правовое явление - **субъективное финансовое право новых видов хозяйственных организаций,** сложившихся в результате кардинального изменения отношений собственности. Этот вид субъективного права отражает новое качество имущественных отношений, связывающих организации безотносительно к базовой форме собственности с государством, его налоговыми, финансовыми и административными органами, с кредитными учреждениями, их построение по модели финансовых обязательств.

Понятием финансов (финансовых отношений) организаций охватываются как двусторонние отношения, возникающие между финансовыми, банковскими, налоговыми органами, с одной стороны, и организациями производственной сферы, с другой стороны, так и отношения, складывающиеся при формировании, распределении и использовании финансовых фондов и ресурсов, создаваемых при осуществлении хозяйственной деятельности (децентрализованные финансы).

Как предмет правового регулирования финансы организаций воплощают в себе комплекс прав и обязанностей, образующий в совокупности, применительно к его обладателю в каждом конкретном случае, **субъективное финансовое право.**

В зависимости от места в хозяйственном механизме, форм собственности, внутренней организационной и имущественной структуры организаций - обладателей субъективного финансового права следует различать коммерческие и некоммерческие организации.

В том случае, когда получение доходов вообще и извлечение прибыли в частности является основной целью создания и деятельности организации, согласно [ст. 50](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF70366D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD915X0C6M) ГК РФ, правосубъектность в целом и субъективное финансовое право в частности строятся по модели **коммерческой организации** и приобретают одну из предусмотренных законодательством форм:

1) хозяйственное товарищество;

2) общество;

3) производственный кооператив;

4) государственное (муниципальное) унитарное предприятие.

Каждая из этих форм коммерческих организаций в свою очередь делится на виды, предусмотренные гражданским законодательством. Видовое разнообразие коммерческих организаций позволяет объединить их в одну группу носителей субъективного финансового права, поскольку, подобно однотипной экономической функции и роли в общественном производстве, коммерческие организации наделены однотипным или равновеликим объемом прав и обязанностей в области финансов применительно к налогообложению, внешнеэкономической деятельности и связанным с ней таможенным операциям, деятельностью на рынке ценных бумаг, банковским кредитным и расчетным операциям и др.

**Некоммерческие организации** объединены в отдельную группу не только в связи с отсутствием в цели их создания и деятельности признака получения прибыли. Они, согласно [ст. 2](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F20662D92D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1D05XBCCM) Закона о некоммерческих организациях, создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных потребностей и достижения общественных благ.

Некоммерческие организации учреждаются в одной из предусмотренных законодательством форм, круг которых составляют:

1) потребительские кооперативы;

2) общественные и религиозные организации;

3) фонды;

4) частные учреждения;

5) некоммерческие партнерства;

6) автономные некоммерческие организации;

7) объединения (ассоциации и союзы);

8) государственные корпорации и др.

Субъективное финансовое право некоммерческих организаций отражает цели их создания, правовой режим имущества, источник доходов и направление расходования полученных средств. Некоммерческие организации наделяются специальной, т.е. ограниченной, финансовой правосубъектностью, пределы которой определяются в зависимости от того, какие общественные, государственные, социально-экономические или политические функции возложены на конкретную некоммерческую организацию при ее создании.

Необходимо вместе с тем отметить, что во многих случаях деятельность некоммерческой организации практически ничем не отличается от производственной деятельности, а финансы таких организаций строятся по типу и форме финансов коммерческих организаций.

Финансовая правосубъектность организации складывается из ряда элементов, совокупность которых определяет пределы субъективного финансового права организации. При этом осуществляется комплексное правовое воздействие путем:

- закрепления прав и возложения обязанностей в зависимости от принадлежности организации к коммерческому или некоммерческому типу;

- ограничения прав и возложения дополнительных обязанностей в зависимости от формы собственности и места в установленной организации производства (родовые ограничения);

- ограничения прав и возложения специальных обязанностей в зависимости от вида организации (видовые ограничения);

- общих и специальных запретов на те или иные действия в зависимости от требований финансовой политики государства (операционные ограничения).

Полномочия, позитивные обязанности и запреты, предусмотренные финансовым законодательством, существенным образом влияют в основном на гражданскую правосубъектность организации как юридического лица. В хозяйственно-финансовой сфере правовое положение юридического лица основывается на принципе дихотомии, поскольку не только объем прав и обязанностей, но и способы (возможности) реализации права и исполнения обязанности наряду с гражданско-правовыми средствами регулируются и финансово-правовыми средствами.

Под **содержанием (структурой) финансовой правосубъектности организации** следует понимать объем прав и обязанностей в следующих элементах:

1) режим совершения операций с активами и капиталом;

2) режим доходов, расходов и инвестиций;

3) режим оборотных средств.

Организация наделяется полномочиями, определяемыми путем совмещения юридических возможностей и ограничений, предусмотренных соответствующим гражданско-правовым режимом, с родовыми, видовыми и операционными ограничениями субъективного финансового права, предопределяемыми особенностями самой юридической личности организации, т.е. теми экономическими и правовыми характеристиками, которыми она наделена либо в момент создания, либо в ходе дальнейшего функционирования, в том числе при акционировании или приватизации в иной форме государственных предприятий по законодательству СССР, РСФСР и Российской Федерации.

**Режим создания и совершения операций с активами и капиталом организаций.** Любая организация независимо от формы собственности, характера деятельности, организационного построения, согласно требованиям законодательства, обязана вести бухгалтерский учет, который осуществляется на основе Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70662DD2D2E579B7099FFXFC1M) "О бухгалтерском учете" и подзаконных нормативных актов Минфина России, Банка России и других органов финансового управления.

Требования бухгалтерского законодательства имеют императивный, универсальный характер и не только регламентируют учет и отчетность, но и формируют и легализуют все имущественные отношения с участием организации и внутри нее.

Движение активов и капитала организации отражается **в балансе** (у некоммерческих организаций - **в бухгалтерском балансе),** который является публично-правовым выражением имущественного положения организации.

По установленному для отражения в балансе и в других формах бухгалтерской отчетности **плану счетов** в балансах отражается движение имущества организации, активов и финансовых средств, используемых для формирования этих активов.

**Активы организации подразделяются:**

- на материальные активы (основные фонды, незавершенные капвложения, предназначенное к монтажу оборудование, производственные запасы сырья и материалов, запасы готовой продукции и т.д.);

- нематериальные активы (объекты интеллектуальной собственности, программные продукты, права пользования земельными участками и природными ресурсами и проч.);

- финансовые активы (наличные денежные средства, финансовые инструменты, дебиторская задолженность, выданные ссуды, иные вложения).

Активы различаются также по степени **ликвидности,** под которой понимается возможность использования соответствующего актива для погашения долгов, очередных или непредвиденных платежей организации.

**Ликвидные активы** - активы, способные легко, в короткий срок конверсироваться в денежную форму без ощутимых потерь в стоимости. В эту группу входят помимо денежных активов краткосрочные вложения, дебиторская задолженность, запасы готовой продукции и иное имущество, могущее быть без юридических или технических сложностей быстро реализованным и использованным для платежей и расчетов.

**Неликвидные активы** - имущество, конверсия которого в денежную форму потребует либо значительного времени, либо дополнительных затрат, либо преодоления тех или иных сложностей, исходящих от третьих лиц (основные средства, незавершенные капвложения, нематериальные активы, безнадежная дебиторская задолженность, расходы будущих периодов).

Важное правовое значение имеет разграничение активов на оборотные и внеоборотные.

Под **оборотными активами** понимаются имущественные ценности, потребляемые в течение одного производственного цикла и поэтому находящиеся в постоянном движении - переходе из одного юридического состояния в другое, начиная от запасов сырья и материалов, заканчивая дебиторской задолженностью за отгруженную, но не оплаченную покупателем продукцию.

**К внеоборотным активам** относятся основные средства, т.е. здания и сооружения, долгосрочные вложения и иное имущество и права, обладающие пониженной ликвидностью.

**Пассив баланса организации** образуют финансовые ресурсы, использованные для создания активов во всех его формах. При этом для создания оборотных активов используется оборотный капитал, а для создания внеоборотного капитала - основной капитал.

В связи со значительным использованием для создания активов заемных средств принято подразделять капитал организации на собственный капитал и заемный капитал.

**Собственный капитал** - финансовые ресурсы, принадлежащие организации на праве частной собственности и инвестированные в создание активов.

**Заемный капитал** - ресурсы, привлеченные за счет кредитов банка или иного кредитора на условиях возврата и, как правило, уплаты процентов за пользование ссудой.

Правовую специфику разграничению капитала организации на собственный и заемный придает то обстоятельство, что собственный капитал образует имущество организации, заемный же капитал порождает долговые обязательства, обременяющие собственный капитал. Их взаимозависимость, напоминающая сообщающиеся сосуды, приводит к необходимости создания механизма страхования потенциальной имущественной ответственности организации по заемным обязательствам за счет **специальных резервов,** создаваемых за счет собственного капитала.

Порядок создания и использования финансовых резервных фондов определяется учредительными документами организации, решениями ее органов управления.

Также за счет основного капитала образуется **уставный фонд,** создаваемый в виде вкладов участников общества с ограниченной ответственностью, стоимости акций общества, приобретенных акционерами акционерного общества при его учреждении, ассигнований из бюджета при создании государственных (муниципальных) предприятий либо иным путем, предусмотренным законодательством о создании юридических лиц.

Уставный фонд (капитал) определяет минимальный размер имущества общества, гарантирующего интересы его кредиторов. В практическом смысле под уставным фондом понимается масштаб платежеспособности организации по долгам и обязательствам.

За счет основного капитала организация вправе создавать **целевые финансовые фонды** для совершения расходов будущих периодов. К ним, в частности, относятся:

- амортизационный фонд;

- фонды производственного развития;

- фонды социального развития;

- иные фонды, создание которых предопределяется отраслевой принадлежностью и хозяйственной спецификой деятельности организации.

В отличие от ранее действовавшего законодательства СССР и РСФСР законодательство Российской Федерации не содержит норм и правил прямого действия, регламентирующих исчерпывающим образом правовой режим имущественной деятельности коммерческих организаций. Эти полномочия ныне отошли к собственнику (собственникам) организаций, осуществляющему свои права через создаваемые им органы управления организацией. В частности, с 1990 г. действовавший ранее порядок обязательного формирования амортизационного фонда был упразднен и коммерческие организации получили право решать этот вопрос самостоятельно.

**Правовой режим имущества некоммерческой организации** несколько отличается от общих правил тем, что активы, получаемые некоммерческой организацией, не подвергаются капитализации и существуют в качестве имущественных объектов, предназначенных для ведения иной деятельности, нежели получение предпринимательского дохода и прибыли; полученная фактически прибыль не подлежит распределению между участниками (членами) некоммерческой организации.

**Источниками формирования имущества некоммерческой организации являются:**

- регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов);

- добровольные взносы и пожертвования;

- выручка от реализации товаров, работ, услуг;

- дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам;

- доходы, получаемые от собственности (сдача в аренду, иное возмездное использование);

- другие не запрещенные законом поступления.

Источниками формирования имущества **государственной корпорации** могут служить регулярные или единовременные поступления, взносы, иные платежи от юридических лиц, для которых обязанность осуществлять эти взносы (платежи) установлена федеральным законом. Данная норма ([абз. 3 п. 1 ст. 26](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F20662D92D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDB1C0CXBCBM) Закона о некоммерческих организациях) является основополагающей для осуществления финансовой деятельности особой категории юридических лиц, занимающих промежуточное положение между коммерческими и некоммерческими организациями и выполняющих многие публично-правовые функции. Примером может служить государственная корпорация "Агентство по страхованию вкладов" (АСВ).

§ 2. Правовой режим доходов и расходов организации

Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО), воспроизведенными в Положениях по бухгалтерскому учету ["Доходы организации"](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2DF20665D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C6M) <1> и ["Расходы организации"](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2CFB0C65D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C6M) <2>, даются следующие определения доходов и расходов.

--------------------------------

<1> См.: [Положение](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2DF20665D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C6M) по бухгалтерскому учету "Доходы организации" ПБУ 9/99, утв. Приказом Минфина России от 6 мая 1999 г. N 32н // БНА РФ. 1999. N 26.

<2> См.: [Положение](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2CFB0C65D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C6M) по бухгалтерскому учету "Расходы организации" ПБУ 10/99, утв. Приказом Минфина России от 6 мая 1999 г. N 33н // БНА РФ. 1999. N 26.

**Доходами организации** признаются увеличение экономических выгод в результате поступления активов (денежных средств, иного имущества) и (или) погашение обязательств, приводящее к увеличению капитала этой организации, за исключением увеличения вкладов по решению участников (собственников имущества).

**Не являются доходами, в частности:**

- суммы НДС, акцизов, налога с продаж, экспортных пошлин и другие бюджетные платежи и отчисления в государственные внебюджетные фонды;

- средства, подлежащие перечислению по договорам комиссии, агентирования, финансирования под уступку денежного требования (факторинг) и иным коммерческим обязательствам в пользу комитента, принципала, бенефициара;

- платежи, совершаемые в целях предварительной оплаты товаров, работ, услуг;

- авансы и задатки;

- средства, выплачиваемые в погашение кредита, займа, ссуды, включая проценты за их использование.

Таким образом, под доходами организации следует понимать только те поступления, которые приводят к увеличению капитала организации, т.е. средств, способных быть использованными для наращивания активов.

В юридическом смысле это предполагает отделение части средств из выручки в связи с обременением выручки обязательствами, возникновение которых связано с получением самой выручки. Речь идет о многих видах расходов, связанных с осуществлением производственной деятельности: закупке сырья, материалов, энергоресурсов, оплате труда, внесения косвенных налогов в бюджет и т.д.

Экономическим и правовым механизмом получения организацией так называемого **чистого дохода** является исполнение обязательств, перечисленных выше, и тем самым "очистка" выручки от денежных средств, подлежащих перечислению в бюджет, внебюджетные фонды или другим организациям.

В связи с тем что юридическая судьба доходов организации во многом связана с источниками их возникновения, существенное значение имеет классификация доходов организации.

**Доходы делятся на четыре основных вида:**

1) выручка от производственно-хозяйственной деятельности, под которой понимаются средства, полученные в результате осуществления уставной деятельности организации, т.е. реализация товаров, работ, услуг за плату по установленным в административном порядке или согласованным с контрагентом ценам и тарифам;

2) операционные доходы:

а) поступления, связанные с предоставлением во временное пользование за плату другим организациям или гражданам активов организации, в том числе проценты;

б) поступление платы за использование другими лицами объектов интеллектуальной собственности, принадлежащих организации;

в) поступления, связанные с инвестициями (продажа ценных бумаг, дивиденды, проценты по вкладам), прибыль от осуществления совместной деятельности;

г) поступления, связанные с отчуждением основных средств и иных активов;

3) внереализационные доходы:

а) штрафы, пени, неустойки, полученные (взысканные) за нарушение условий договоров контрагентами;

б) активы, полученные безвозмездно;

в) поступления в виде возмещения организации причиненных ей убытков;

г) прибыль прошедших периодов, выявленная в отчетном году;

д) суммы кредиторской и депонентской задолженности с истекшим сроком исковой давности;

е) иные доходы, не связанные с уставной деятельностью организации;

4) чрезвычайные доходы - поступления, вызванные обстоятельствами непредсказуемого характера, такие как получение страхового возмещения, вызванного стихийным бедствием, компенсация за национализированное или реквизированное имущество, доходы от списания непригодных к дальнейшему использованию активов.

Под **расходами организации** понимаются уменьшение экономических выгод в результате выбытия активов (денежных средств, иного имущества) и (или) уменьшение капитала организации, за исключением уменьшения вкладов по решению собственника (собственников) имущества организации.

**Не квалифицируются как расход:**

- приобретение внеоборотных активов (основных средств, незавершенного строительства и др.);

- совершение вкладов в уставные (складочные) капиталы других организаций, в том числе приобретение ценных бумаг;

- совершение платежей по договорам комиссии и аналогичным договорам в пользу комитента, принципала, бенефициара;

- выплата авансов, задатков в счет будущей оплаты по договорам с контрагентами;

- погашение кредита, займа, ссуды, ранее полученной организацией.

Правовой режим совершения организациями расходов преследует цель единообразной классификации расходов как финансовых операций, предполагающих в ряде случаев уменьшение капитала организации.

Для классифицирования той или иной выплаты в качестве расхода необходимо наличие следующих юридических признаков:

1) расходная операция совершается за счет имеющихся в распоряжении организации активов, созданных за счет легальной, т.е. разрешенной законом, деятельности организации;

2) расход совершается во исполнение обязательства организации по договору, из финансового обязательства, внедоговорного обязательства или публичной обязанности, т.е. имеет собственное юридическое основание;

3) абсолютная сумма (размер) расхода имеет достаточную определенность и доказанность применительно к должностным лицам организации, разрешившим (авторизировавшим) конкретный расход;

4) расходная операция должна приводить к безвозвратному отчуждению имущества организации, а не к образованию дебиторской (депонентской) задолженности.

Таким образом, под расходами следует понимать предусмотренные законодательством или предопределяемые сложившейся хозяйственно-финансовой практикой направления использования активов организации для исполнения гражданско-правовых, финансовых или иных обязательств организации перед государством, юридическими или физическими лицами, подлежащих отражению в пассиве баланса.

Важнейшей частью расходов организации являются **затраты на производство и реализацию продукции** (товаров, работ, услуг), включающие в себя:

- материальные затраты;

- затраты на оплату труда;

- расходы, связанные с управлением производственным процессом;

- стоимость использованных в процессе производства основных фондов и нематериальных активов.

**Материальные затраты** - совокупная стоимость потребленных в процессе производства товарной (покупной) продукции, работ, услуг, материальных ресурсов, включая затраты на сырье и материалы, стоимость тары и упаковки, приобретение инструментов, инвентаря, приобретение комплектующих изделий, на оплату транспортных услуг, на выполнение природоохранных мероприятий и т.д.

**Затраты на оплату труда и расходы по налогам и сборам** включают в себя начисления по заработной плате, надбавкам, премиям и иным поощрительным выплатам, компенсации, иные начисления, производимые согласно принятым схемам и способам оплаты труда, предусмотренным трудовым законодательством, трудовыми контрактами и коллективными договорами, а также суммы налогов и сборов, начисленные в установленном законодательством РФ о налогах и сборах порядке на данные начисления.

**Расходы, связанные с управлением,** охватывают административно-управленческие расходы, командировочные затраты, содержание служебного автотранспорта и иные однотипные с названными расходы.

Под **стоимостью использованных в процессе производства основных фондов** понимаются затраты, предполагающие постепенный, в течение продолжительного периода перенос стоимости этих фондов на стоимость вновь созданных товаров, работ, услуг через механизм амортизации. Соотношение амортизации с налогообложением прибыли установлено [гл. 25](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F30C61DD2D2E579B7099FFF16253D2AD06511CDA1507XBCDM) НК РФ.

Используя приведенные финансово-учетные инструменты, коммерческие организации осуществляют планирование и учет расходов в целях соизмерения элементов производственных и непроизводственных затрат для повышения эффективности хозяйственной деятельности, создания финансовых и иных резервов и сокращения непроизводительных потерь. Синтетическим показателем эффективности производства является себестоимость продукции, работ, услуг.

Под **себестоимостью** понимается денежное выражение затрат организации на производство продукции, включающих прямые затраты и накладные расходы.

Различается себестоимость:

- производственная;

- полная.

**Производственная себестоимость** - валовые затраты с учетом остатков незавершенного производства, расходов будущих периодов и резервов предстоящих расходов и платежей.

**Полная себестоимость** включает в себя производственную себестоимость, внепроизводственные (коммерческие) и управленческие расходы.

Источником права для осуществления финансово-бухгалтерского учета и управления финансовыми ресурсами выступают [Закон](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70662DD2D2E579B7099FFXFC1M) о бухгалтерском учете, [НК](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70662D82D2E579B7099FFXFC1M) РФ, [Положение](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2FF40563D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C1M) по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утв. Приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. N 34н <1>, а также положения по ведению бухгалтерского учета по отдельным направлениям финансовой работы организаций, утв. Минфином России. Основными из них являются:

--------------------------------

<1> БНА РФ. 1998. N 23.

1) [ПБУ 1/2008](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59722EF40C62D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C7M) "Учетная политика организаций" <1>;

--------------------------------

<1> См.: [Приказ](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59722EF40C62D670245FC27C9BXFC8M) Минфина России от 6 октября 2008 г. N 106н // БНА РФ. 2008. N 44.

2) [ПБУ 9/99](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2DF20665D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C6M) "Доходы организации" и [ПБУ 10/99](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597C2CFB0C65D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDB1CX0C6M) "Расходы организации";

3) [ПБУ 18/02](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2DF60D64D670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CDA1BX0C0M) "Учет расходов по налогу на прибыль организаций" <1>;

--------------------------------

<1> См.: [Приказ](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597D2DF60D64D670245FC27C9BXFC8M) Минфина России от 19 ноября 2002 г. N 114н // БНА РФ. 2003. N 10.

4) ряд других ПБУ.

Важным элементом финансовой правосубъектности организации служит **учетная политика,** утверждаемая ее руководителем или руководящим органом. Подлежат утверждению рабочий план счетов бухгалтерского учета, формы первичной документации и документов для внутренней бухгалтерской отчетности, методы оценки активов и обязательств, правила документооборота, порядок контроля за финансовыми операциями. Тем самым требования финансового и учетного законодательства подлежат обязательной адаптации и конкретизации в преломлении к каждой организации, становятся частью локального внутрихозяйственного правового регулирования.

Гражданское законодательство исходит из принципа, устанавливающего, что банк может использовать имеющиеся на счете денежные средства, гарантируя право клиента беспрепятственно распоряжаться этими средствами ([ст. 845](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DDD1DX0C5M) ГК РФ). Финансовые ресурсы, преимущественно находясь в денежной (безналичной) форме, в полной мере подпадают под действие этого принципа. Вместе с тем законом гарантируется защита ряда публично-правовых и частноправовых интересов, связанных с осуществлением имущественного оборота в целом и денежного в частности.

Прежде всего **обеспечивается достоверность воли организации по распоряжению денежными средствами.** Для этого любому действию, направленному на отчуждение одной и приобретение другой организацией денежных средств, имущества или иных активов, придается конкретно-определенная правовая форма, предписанная финансовым законодательством, а именно **форма финансовой операции.**

Во-вторых, любая финансовая операция перед ее осуществлением подлежит **финансово-учетной классификации** с одновременным отражением в данных бухгалтерского учета. Тем самым определяются правовая природа и юридические последствия совершенной финансовой операции.

В-третьих, в результате совершения соответствующей финансовой операции возникают гражданские и финансово-правовые обязательства и обязанности организации в отношении других организаций и граждан, выступающих кредиторами. Осуществление тех или иных сделок и операций только в установленной финансовым законодательством форме служит предметом субъективного права для неопределенного круга лиц.

В-четвертых, возможное противоправное отступление от правил финансовой квалификации (например, незаконное отнесение на себестоимость платежей, подлежащих совершению их из прибыли) затрагивает интересы государства, недополучающего причитающиеся ему доходы.

В-пятых, несоблюдение финансово-правового режима распоряжения денежными средствами осложняет применение специальных норм, ограничивающих применение принципа свободного и беспрепятственного распоряжения денежными средствами (в случае существования запрета, ограничений или специальных правил совершения соответствующих операций).

В-шестых, отступление от правового режима совершения финансовых операций дезорганизует бухгалтерский, статистический, налоговый учет и тем самым затрудняет государственное программирование и финансовое планирование экономического развития в рамках региона или всей страны.

В силу этих и ряда других важных обстоятельств гражданско-правовое регулирование имущественных отношений с участием организаций сопровождается и дополняется финансово-правовым регулированием, а гражданская правосубъектность организации реализуется не иначе как в порядке, установленном финансовым законодательством.

Финансово-правовое опосредствование хозяйственной деятельности организаций приводит к последовательному формированию нескольких имущественных фондов, или, как их называет Е.М. Ашмарина, финансовых потоков <1>:

--------------------------------

<1> См.: Ашмарина Е.М. Место норм, регулирующих учетные процессы, в системе финансового права Российской Федерации. М., 2004. С. 137.

- фонда выручки в виде полученных денежных средств и дебиторской задолженности в качестве эквивалентного возмещения за реализацию активов;

- потока исполнения налоговых и иных финансовых обязательств, возникающих по типу косвенного обложения;

- потока формирования прибыли коммерческой организации путем совершения платежей и отчислений, относимых на себестоимость продукции, работ, услуг;

- потока распоряжения прибылью путем ее прямого налогообложения;

- потока распределения чистой прибыли коммерческой организации в целях направления ее на потребление, инвестиции, в резервы и на другие цели по усмотрению собственника или собственников.

Нельзя не заметить, что метод финансового права в сфере имущественных отношений, складывающихся в организациях и между организациями, находит свое применение в значительно модифицированном виде. Императивность финансового регулирования реализуется путем возложения на субъектов хозяйствования обязательств и обязанностей, исполнение которых служит условием для реализации их собственных экономических интересов.

В отличие от ранее существовавшего порядка директивного распоряжения доходами и прибылью государственных предприятий в условиях планового хозяйства ныне действующий финансово-правовой режим является комбинацией императивных норм и правил с довольно широкой мерой самостоятельности организаций в области финансов, ограничиваемой только по публичным соображениям и в интересах общества. Однако баланс частных и публичных интересов в деятельности организаций может быть обеспечен только при каждодневном его поддержании в заданных законодательством и параметрами государственной финансовой политики пропорциях.

§ 3. Правовой режим оборотных средств

коммерческой организации

Оборотные средства (или оборотный капитал) - часть активов, обеспечивающая непрерывность производственно-хозяйственной деятельности. Осуществление затрат на приобретение сырья, материалов, инструмента, авансовая оплата труда и другие расходы организации не должны лишать организацию возможности совершать аналогичные или другие платежи и расходы в дальнейшем независимо от реализации продукции, работ, услуг по предыдущему производственному циклу. Оборотные средства обеспечивают постоянную платежеспособность коммерческой организации.

Структура и размер оборотных средств являются предметом финансового нормирования. В условиях плановой экономики **норматив оборотных средств** выступал в виде планового показателя, утверждаемого государственным предприятиям вышестоящим органом. В современных условиях норматив оборотных средств становится инструментом внутрихозяйственного управления финансовыми ресурсами и одновременно индикатором нормального хода производственного процесса.

Дело в том, что любой сбой производственного цикла вызывает иммобилизацию оборотного капитала и приводит к временной неплатежеспособности организации. Так, выпуск некачественной и (или) не пользующейся спросом продукции "омертвляет" воплощенные в ней оборотные средства, приводит к неспособности организации произвести обязательные платежи и расчеты ввиду неполучения соответствующей выручки.

Правовой режим оборотных средств предполагает прежде всего предотвращение их полной потери и отвлечения в непроизводственную сферу, рациональное использование и ускорение оборачиваемости. Допущение убытков, чем бы они ни объяснялись, приводит к потере оборотных средств, неплатежеспособности организации, что является основанием для применения мер, предусмотренных законодательством о несостоятельности и банкротстве (наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление и конкурсное производство).

При банкротстве кредитных организаций по решению арбитражного суда может использоваться только одна мера - конкурсное производство, однако до введения этой процедуры ЦБ РФ вправе потребовать от кредитной организации осуществления мер по финансовому оздоровлению <1>.

--------------------------------

<1> См.: [ст. ст. 5](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F4006BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E409X5C7M), [12](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F4006BD670245FC27C9BF8FE3D44D5E408X5C7M) Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций".

Эффективное использование оборотных средств характеризуется минимализацией производственных запасов, сокращением пребывания оборотных средств в незавершенном производстве, эффективной организацией сбыта продукции, реализации работ, четкой организацией расчетов, недопущением чрезмерного отвлечения средств в дебиторскую задолженность, исключением случаев возникновения дебиторской задолженности, безнадежной ко взысканию. Обратные явления - индикаторы "проедания" оборотных средств, свидетельствующие о движении организации к несостоятельности и банкротству.

Есть, однако, группа внешних факторов, не зависящих от финансово-учетной политики и результатов производственной деятельности, способных положительно или отрицательно влиять на сохранность и рациональное использование оборотных средств. К их числу относятся такие как размеры и особенно изменение размеров налоговых платежей, темп инфляции, изменение курсов иностранных волют, неплатежеспособность крупного контрагента - должника, банкротство обслуживающего организацию банка и т.д. Поэтому **сохранность оборотных средств,** являясь одной из важнейших задач финансового менеджмента в организации, одновременно выступает предметом пристального публичного интереса.

Правовое регулирование финансовых отношений включает в себя ряд юридических механизмов, преследующих цель снижения рисков потери оборотных средств или омертвения их в неликвидных или малоликвидных активах. Наиболее важным из них является **деление оборотных средств:**

- на собственные;

- на заемные.

Если собственные оборотные средства, возникая первоначально как оборотная часть уставного фонда, пополняются по мере необходимости из имеющихся активов, то заемные средства - результат получения краткосрочной ссуды кредитной организации или использования правомерной кредитной задолженности перед контрагентом.

**Собственные оборотные средства** - совокупность инвестированной в оборотные активы части уставного (паевого, складочного или акционерного) капитала, части прибыли, остающейся в распоряжении организации, устойчивых пассивов (задолженность перед рабочими и служащими, бюджетом, внебюджетными фондами, покупателями и другими контрагентами), временно используемых средств резервных, амортизационных фондов, нераспределенной временно прибыли, в акционерных обществах - доходов от дополнительного выпуска акций.

**Заемные оборотные средства** - суммы, полученные в виде краткосрочных кредитов банков и других кредитных организаций, а также средства, временно используемые в порядке так называемого коммерческого кредитования от иных (некредитных) коммерческих организаций. БК РФ допускает также кредитование коммерческих организаций при условии обеспечения возврата кредита, а государственных и муниципальных предприятий - и без такого обеспечения ([ст. 93.2](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597B28F70763DF2D2E579B7099FFF16253D2AD065119DAX1CEM) БК РФ).

**Банковское кредитование потребности в заемных оборотных средствах** - разновидность экономических отношений, подвергающихся параллельному гражданско-правовому и финансово-правовому регулированию. Их сущность состоит в том, что специальные коммерческие организации наделяются в порядке специальной регистрации и лицензирования правом осуществлять банковское кредитование (коммерческие банки), обладая при этом специальной правосубъектностью и осуществляя эту деятельность под надзором ЦБ РФ и в режиме так называемого пруденциального регулирования со стороны последнего.

**Пруденциальное регулирование** при этом понимается как дополняющие публично-правовые требования к учреждению, регистрации, лицензированию банка и к формированию его уставного капитала и иных резервов и активов, установление индивидуальных и групповых экономических нормативов.

[Инструкцией](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732DF6076AD670245FC27C9BXFC8M) ЦБ РФ от 16 января 2004 г. N 110-И "Об обязательных нормативах банков" <1> предусмотрены в числе других следующие обязательные нормативы:

--------------------------------

<1> ВБР. 2004. N 11.

1) минимальный размер уставного фонда для вновь создаваемых банков;

2) минимальный размер собственных средств (капитала) для действующих банков;

3) нормативы достаточности капитала;

4) нормативы ликвидности банков;

5) максимальный размер риска на одного заемщика;

6) максимальный размер крупных кредитных рисков;

7) максимальный размер риска на одного кредитора (вкладчика);

8) максимальный размер кредитов, гарантий и поручительств, предоставленных банком своим участникам (акционерам, пайщикам).

Несоблюдение установленных экономических нормативов может привести к применению в отношении коммерческого банка мер принуждения со стороны ЦБ РФ вплоть до отзыва лицензии и ликвидации банка как юридического лица.

В связи с изложенным кредиты в целом и краткосрочные кредиты, выдаваемые коммерческим организациям, необходимо рассматривать как комплексный правовой результат регулирования ссудных отношений как в частноправовом, так и в публично-правовом смысле.

В условиях плановой экономики эта особенность банковского кредитования выражалась как минимум в трех основных проявлениях:

1) банковское кредитование осуществлялось исключительно (монопольно) Государственным банком СССР, Промстройбанком СССР и Внешторгбанком СССР, т.е. только государственными банками;

2) кредиты выдавались на основе актов планирования - соответствующих кредитных планов, составлявшихся на основе кредитных заявок предприятий;

3) заемщик в зависимости от соблюдения им кредитной дисциплины и результатов производственной деятельности находился на дифференцированном режиме кредитования и расчетов и мог быть в качестве санкции переведен на особый режим кредитования.

Банковское кредитование как институт рыночной экономики, ориентированной на договорное регулирование, тем не менее сохраняет в себе некоторые признаки публичного, т.е. финансово-правового регулирования, но оно адресовано в большей степени не заемщику, а банку-кредитору, поскольку преследует цель юридической защиты слабой (зависимой) стороны кредитного договора. Следует также иметь в виду, что, кредитуя заемщика, банк предоставляет во временное пользование отнюдь не свои средства, а финансовые ресурсы, принадлежащие третьим лицам - вкладчикам-гражданам, владельцам расчетных и других счетов, организациям.

Контроль и пруденциальное регулирование кредитной политики коммерческого банка со стороны ЦБ РФ преследует цель защиты владельца финансовых ресурсов от излишних или неоправданных рисков при выдаче кредитов посредством обеспечения соблюдения банками-кредиторами установленных банковским законодательством принципов кредитования. К числу этих принципов относятся:

- возвратность банковских ссуд, презюмирующая обязанность заемщика возвратить кредитору полученную ссуду по истечении срока действия кредитного договора;

- срочность, выражающаяся во вхождении срока действия кредитного договора в его существенные условия;

- возмездность (платность), предполагающая взимание банком со ссудополучателя банковского процента за пользование кредитом;

- целевой характер, состоящий в выдаче ссуд только под конкретную хозяйственно-финансовую потребность, предполагающую окупаемость планируемых затрат, а также соблюдение этого условия заемщиком в течение всего времени пользования ссудой;

- обеспеченность выдаваемых ссуд, проявляющаяся как в создании банком-кредитором обязательных резервов (так называемых ФОРов), депонируемых на специальных счетах в ЦБ РФ, так и предоставлении заемщиком обеспечений исполнения обязательств по возврату ссуды в виде залога имущества, поручительства, банковской гарантии.

Банковские кредиты в целях получения заемных оборотных средств получили в последние годы широкое распространение. Ими удовлетворяется не менее 60 - 70% всей совокупной потребности коммерческих организаций в оборотных средствах.

Хотя виды ссуды в настоящее время банковским законодательством не определяются, **классификация кредитов** совпадает со структурой оборотных средств, потребности в их использовании и состоит из следующих стабильных видов:

1) ссуды под сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей, включая кредитование неоплаченных товарно-материальных ценностей, остатков незавершенного производства, сверхнормативных остатков готовой продукции, кредит под излишние, ненужные или залежалые товарно-материальные ценности;

2) ссуды для создания сезонных запасов товарно-материальных ценностей предприятий и производств с длительным заготовительным периодом (пищевая промышленность, лесозаготовки и др.) путем оплаты расчетных документов за кредитуемые ценности;

3) кредитование затрат производства, в том числе связанных с подготовкой к сезону или плановым простоем производства, затрат будущих периодов, связанных с выпуском новых видов продукции;

4) кредитование по обороту материальных ценностей и затрат на заработную плату с использованием специальных ссудных счетов;

5) ссуды на временные нужды при возникновении финансовых затруднений, предопределенных транспортными сложностями при реализации, задержкой расчетов за реализованную продукцию, работы, услуги;

6) расчетные кредиты, предоставляемые коммерческим организациям для возмещения собственных оборотных средств, отвлекаемых в сферу расчетов, включая кредит под расчетные документы в пути, на выставление аккредитива, для расчетов с транспортными организациями;

7) платежные кредиты, выдаваемые в случае недостатка средств на расчетном счете для совершения необходимых и обоснованных расходов организации, а именно оплаты материальных ценностей, работ, услуг, на выплату заработной платы.

Взаимоотношения между банком-кредитором и организацией-заемщиком строятся на основе кредитного договора. Обладая всеми признаками двусторонней гражданско-правовой сделки, кредитный договор вместе с тем воплощает в себе ряд требований к его участникам как к субъектам финансовых правоотношений. В частности, ссудополучатель при кредитовании потребностей в оборотных средствах сообразовывает свои действия с правилами, содержащимися в применимых актах ЦБ РФ, в том числе с возможностью подвергнуться мерам по осуществлению денежно-кредитной политики <1>.

--------------------------------

<1> См.: [ст. 35](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E59732CF3026AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501CD919X0C0M) Закона о Банке России.

Предъявляемые при этом финансово-правовые требования к кредитной организации значительно более широки: они охватывают как названные меры и надзор ЦБ РФ, так и меры пруденциального регулирования со стороны последнего. В законодательстве закреплен круг особых правил, которым должны следовать стороны кредитного договора, существенно ограничивающих их диспозитивность и волеизъявление: запрет на осуществление тех или иных операций, особая очередность списания средств со счета ([ст. 855](consultantplus://offline/ref=26862FBA0EA44ACCB34F7AABB0240E597221F7066AD670245FC27C9BF8FE3D44D5E40A501DDD1EX0C0M) ГК РФ).

На стороны кредитного договора распространяются правила, определяющие юридическую технику кредитных договоров и их содержание. По этому основанию **кредитные отношения могут строиться по следующим правовым моделям:**

- бланкетные кредиты, выдаваемые путем перечисления суммы кредита на расчетный счет заемщика с одновременным открытием простого ссудного счета;

- контокоррентные кредиты, выдаваемые путем открытия так называемого контокоррентного счета, на котором учитываются как собственные, так и заемные средства;

- овердрафтные кредиты, предполагающие возможность автоматически дополнительной ссуды сверх предусмотренной кредитным договором суммы;

- ломбардные кредиты, выдаваемые под залог высоколиквидных активов - ценных бумаг или иного имущества;

- кредитная линия (условный кредит), выдаваемая ссудополучателю, как правило, по частям и по мере возникновения потребности в заемных средствах;

- вексельный кредит, предоставляемый путем покупки у векселедержателя банком векселя до наступления срока платежа.

Говоря о тенденциях развития механизма замещения собственных оборотных средств заемными в порядке банковского кредитования, следует отметить, что со времени перехода от плановых к рыночным способам регулирования хозяйствования произошло существенное расширение круга объектов кредитования.

В значительном числе случаев коммерческие организации кредитуются в объеме постоянной потребности в оборотных средствах. Стойкой тенденцией является укрупнение объектов кредитования, получило распространение кредитование под совокупную потребность с использованием единого дебето-кредитового расчетного счета (контокоррента).

Заметным явлением стало удлинение сроков кредитования коммерческих организаций на восстановление недостатка оборотных средств, в связи с чем краткосрочное кредитование постепенно трансформируется в среднесрочное.

Наконец, стала проявлять себя тенденция восстановления в ограниченных пределах воздействия на коммерческие организации в правовом режиме дифференцированного режима кредитования с применением обновленного и усовершенствованного инструментария кредитного влияния на хозяйственно-финансовую деятельность организаций. В значительном числе случаев коммерческие организации объединены в финансово-промышленные группы, созданные с участием банков или создавшие собственные банки.