

*Международный консорциум «Электронный университет»
Московский государственный университет экономики,
статистики и информатики
Евразийский открытый институт*

А.В. Шавров

Финансовое право Российской Федерации

Учебно-методический комплекс

Издание седьмое, дополненное и переработанное

Москва, 2008

УДК 347.73
ББК 67.402
Ш 146

Шавров А.В. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: Учебно-методический комплекс. – 7-е изд., доп. и перераб. – М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 318 с.

В настоящем издании рассмотрены принципы и сущностные характеристики финансовой деятельности государства, организация финансового контроля, основы бюджетного права и бюджетного процесса, правовой режим государственных внебюджетных фондов социального назначения, правовое регулирование государственных доходов, в том числе государственного кредита и государственного долга, страхования за счет средств государственного бюджета и банковской деятельности. Проанализированы нормативные акты, определяющие организацию денежного обращения, нормы валютного регулирования и валютного контроля.

Пособие предназначено для студентов и слушателей всех форм обучения по следующим специальностям: юриспруденция, налоги и налогообложение, финансы и кредит, бухгалтерский учет и аудит, мировая экономика – а также для преподавателей высших и средних специальных учебных заведений.

Автор: *Шавров Алексей Владимирович*, кандидат юридических наук, доцент

Оглавление

Цели и задачи изучения дисциплины и сфера профессионального использования....	4
Введение	5
Тема 1. Финансовая деятельность государства.....	9
Тема 2. Финансовый контроль. Органы финансового контроля.	17
Тема 3. Принципы бюджетного устройства и бюджетный процесс.....	87
Тема 4. Правовое регулирование государственных доходов и расходов.....	101
Тема 5. Государственный кредит и государственный долг	125
Тема 6. Правовое регулирование обязательного государственного страхования за счет средств бюджета.....	141
Тема 7. Правовой режим государственных внебюджетных целевых фондов социального назначения.....	153
Тема 8. Правовое регулирование банковской деятельности	181
Тема 9. Правовые аспекты денежного обращения.	209
Тема 10. Регулирование правоотношений по поводу обращения иностранной валюты.	257
Заключение	290
Семинарские занятия	291
Итоговый тест	294
Темы курсовых работ.....	298
Контрольные вопросы.....	299
Краткий терминологический словарь.....	301
Список рекомендуемой литературы	315

Цели и задачи дисциплины, ее место в учебном процессе

Управление государственными финансами и правовое регулирование финансовых отношений между государством и уполномоченным им органами, с одной стороны, и юридическим и физическими лицами, с другой, затрагивают интересы всего общества. Финансовое право – одна из самых динамично развивающихся отраслей права в современной России. Это связано с общей тенденцией эволюции государства и права в условиях глобальных экономических и социальных преобразований в стране. Упрочение и развитие частной собственности определяет значение норм финансового права как инструмента, гарантирующего права и обязанности, и государства и собственника-предпринимателя. Знание принципиальных основ финансового права и конкретных положений финансового законодательства – необходимая составляющая профессиональной юридической подготовки, что и определяет значение данного учебного курса.

Главная *задача учебного курса* – формирование у учащихся общих представлений о принципах регулирования правоотношений, возникающих по поводу аккумуляции, распределения и использования денежных средств, необходимых для выполнения государством присущих ему функций.

В то же время в процессе освоения учебной дисциплины предполагается подробное изучение важнейших законодательных актов, на основе которых осуществляется правовое регулирование означенных правоотношений в современной России. В первую очередь это относится к основополагающим нормам Конституции Российской Федерации, определившим общую тенденцию эволюции финансового права. Особое внимание должно быть уделено положениям Налогового кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, положениям федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства и иных актов, связанных с аудиторской деятельностью, денежным обращением, валютным регулированием и валютным контролем.

Условием эффективного изучения дисциплины «Финансовое право», т.е. условием приобретения *знаний и навыков*, необходимых для профессионального аналитического подхода к нормативно-правовым актам и безукоризненно точного применения законодательства, является предварительное освоение таких дисциплин, как «Теория государства и права», «Основы теории финансов», и, как минимум, знание основных принципов и положений гражданского права Российской Федерации.

Форма отчетности – экзамен.

Введение

Правоотношения по поводу финансов¹ между государством и уполномоченными им органами, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами – с другой, представляют собой предмет двух вполне самостоятельных, хотя и взаимосвязанных научных дисциплин – финансовой науки (общей теории финансов) и финансового права. Точная дифференциация этих дисциплин необходима именно вследствие их тесной взаимосвязи.

Представления о самостоятельном значении финансового права начали складываться в отечественной науке в 60-х–70-х гг. XIX века. В этом плане важно было конкретное определение понятия «государственные финансы». Успешная попытка такого определения была предпринята ученым-экономистом, активно занимавшимся практической административной деятельностью в сфере государственных финансов, – В.П. Безобразовым (1828–1889). В лекциях по финансовому праву (в Александровском лицее в 1868–1878 гг.) он предположил следующую формулировку: «Под государственными финансами (в объективном смысле) мы должны разуметь ныне в государственной науке и в практике всю совокупность ценностей... находящихся в распоряжении государства или государственной власти и всех ее органов для достижения государственных целей или для удовлетворения (покрытия) государственных потребностей (нужд). Под государственно-финансовым хозяйством (также финансами в субъективном смысле) разумеется вся деятельность государства (правительства) и всех его органов, направленная к приобретению упомянутых средств... для их употребления, для удовлетворения государственных нужд...»². Дефиниция понятия «государственные финансы» и, следовательно, предмет научных дисциплин, их изучающих, обозначены здесь вполне точно. По существу данная конструкция предполагает, что финансовое право и финансовая наука (общая теория финансов) имеют один и тот же предмет, единую сферу исследования. Подобная точка зрения была характерна для науки XIX столетия и в целом оказалась справедливой.

Один из основателей отечественной науки финансового права В.А. Лебедев (1833–1909 гг.) предложил в связи с этим следующее небезынтересное рассуждение: «Политические науки, к числу которых принадлежит и финансовая наука, излагаются в двух направлениях: юридическо-догматическом и политическом. Юридическо-догматическое изучение финансовых законодательств и есть финансовое право, а изучение правил финансового хозяйства с экономической и политической стороны составляет финансовую науку, которую иногда называют и финансовой политикой. Рассматривая свой предмет, то есть финансовые учреждения в государстве по их внутренней целесообразности, отвлеченно, финансовая наука восходит к общим экономическим законам и ставит свои положения для руководства финансовым законодательством. Итак, предмет финансового права и финансовой науки одинаков; они различаются только по способу рассмотрения предмета. Финансовое право рассматривает свой предмет юридическо-догматическим, а финансовая наука – политическим путем.

Финансовая наука не дает, безусловно, твердых юридических норм, потому что принадлежит к числу экономических наук, а законы этих наук изменяются с течением времени... Словом, финансовая наука указывает то, что должно быть в данное время в культурном государстве; финансовое право показывает, какие правила существуют в данном государстве относительно строя его финансов»³.

¹ Термин «финансы» происходит от франц. *finance* – наличные деньги, государственные доходы. Во франц. языке из средневековой латыни *financia* – денежная наличность, доход.

² Цит. по: Козырин. А.Н. Лебедев В.А. и развитие финансово-правовой науки в России // Золотые страницы финансового права России. Т. II. – М., 2000. – С. 11.

³ Лебедев В.А. Финансовое право // Золотые страницы финансового права России. Т. II. – М., 2000. – С. 40.

Оценивая содержание вышеуказанной концепции, следует признать ее в принципе адекватной. Некоторая корректировка необходима в связи с утвердившейся в XX веке в отечественной науке терминологией. Так, требует уточнения понятие «финансовая наука», в современной российской научной лексике оно заменено понятием «общая теория финансов». Кроме того, надо учесть, что термин «политические науки» применялся в XIX – начале XX вв. в значении «науки, имеющие своим предметом государство»¹, то есть существенно отличался по смыслу от современных терминов «политические науки» и «политология», предметом которых является более пространная сфера – политическая жизнь и политическая организация общества.

Представляется в целом приемлемой дефиниция понятия «финансовое право», предложенная современным российским академическим энциклопедическим изданием: «отрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, то есть в связи с планомерным образованием, распределением и использованием государством и органами местного самоуправления фондов денежных средств, необходимых для выполнения их функций»².

По существу весьма похожие определения содержат все специальные научные и учебные издания, упоминающие о финансовом праве или непосредственно ему посвященные, вышедшие в постсоветское время. Так, в одном из наиболее широко распространенных учебников указано: «Финансовое право – это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и органов местного самоуправления, необходимых для реализации их задач»³. Не вызывает сомнения, что использование в вышеприведенных формулировках в качестве «ключевого», раскрывающего смысл понятия термина «общественные отношения» в принципе допустимо, но, на наш взгляд, вовсе не безупречно. Вероятно, точнее и проще было бы использовать термин «правоотношения», поскольку речь идет о формально юридически закрепленных в нормах правовых отношениях.

Правовые отношения представляют собой один из видов общественных отношений, наряду с такими общественными отношениями, как экономические, нравственные, брачно-семейные, трудовые, отношения социального плана (в образовании, социальном обеспечении, в сферах культуры, охраны здоровья и т.д.). При этом правоотношения – один из элементов системы общественных отношений, своеобразный частный случай общественных отношений, который представляет собой «обязательную форму тех индивидуально-волевых общественных отношений, которые подвержены правовому регулированию»⁴.

Важнейшей сущностной характеристикой правоотношений является то, что они устанавливаются либо позитивным правом (нормативными актами), либо судебными прецедентами, либо правовыми обычаями. Взаимодействие государства и уполномоченных им органов с физическими и юридическими лицами по поводу материальных (денежных) ресурсов, безусловно, осуществляются только в форме правоотношений. И, следовательно, определяя понятие «финансовое право», корректно использовать термин «правоотношения». Определение понятия «финансовое право» В.С. Нерсисянцем по существу отражает именно такой подход. Так, им предложена формула: «Финансовое право представляет собой совокупность норм, регулирующих финансовые отношения. Нор-

¹ Энциклопедический словарь Ф. Павленкова. – СПб, 1911.

² Юридическая энциклопедия / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. – М.: Юрист, 2001. – С. 1162.

³ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: БЕК, 1995. – С. 12.

⁴ Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. – М.: БЕК, 1996. – С. 131.

мы финансового права определяют порядок формирования и распределения бюджетных средств, регулируют вопросы составления и утверждения бюджета, денежного обращения, взимания налогов и других обязательных платежей, устанавливают основания, формы и процедуры финансовой деятельности банков...»¹.

Финансовое право – одна из самых динамично развивающихся отраслей права в современной России. Это связано с общей тенденцией эволюции государства и права в условиях глобальных экономических преобразований в стране. Упрочение и развитие частной собственности определяет значение норм финансового права как инструмента, гарантирующего права и обязанности и государства, и собственника-предпринимателя. Этим обусловлено значение соответствующего учебного курса. Знание принципиальных основ финансового права и конкретных положений финансового законодательства – необходимая составляющая профессиональной юридической подготовки.

В настоящем учебном пособии рассматриваются принципы финансовой деятельности государства, организация финансового контроля, основы бюджетного права и бюджетного процесса, правовой режим государственных внебюджетных фондов социального назначения, правовое регулирование государственных доходов, государственного кредита и государственного долга, обязательного государственного страхования за счет средств государственного бюджета и основные положения правового регулирования банковской деятельности. Особое внимание уделено правовым нормам, определяющим организацию денежного обращения и валютного регулирования.

Структура работы в основном соответствует сложившейся в отечественной юридической науке традиции изложения курса «Финансовое право России». В то же время, настоящее издание имеет некоторые конструктивные особенности организации текста, на наш взгляд, позволяющие учащимся эффективно исследовать и анализировать финансовые правоотношения и нормы права, образующие и регулирующие эти отношения. Так, подробно изложены обстоятельства создания и развития в РФ системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и детально исследованы соответствующие законодательные акты. Раскрыто значение терминов законодательства, отчасти затронуты вопросы международного правового сотрудничества РФ в данной области.

Видимо, при этом не бесполезно, хотя бы кратко, представить историю развития основных институтов финансового права России, т.к., к сожалению, данные сюжеты весьма слабо отражены в отечественной специальной, в том числе и учебной литературе.

Бюджетный кодекс РФ содержит фундаментальные положения, которые определяют функционирование внутреннего и внешнего государственного долга. Фактически впервые в истории российской государственности создана логично сконструированная единая система правового регулирования государственного кредита. Материал, связанный с данной проблемой, сконцентрирован в самостоятельном разделе работы.

Сюжеты правового регулирования налогообложения, непосредственно связанные с нормами Налогового кодекса РФ, весьма кратко изложены в настоящем издании. Учащимся рекомендована специальная литература, посвященная анализу Налогового кодекса, затронута проблема трактовки таких фундаментальных понятий, как объект и предмет налогообложения. В отношении отдельных статей кодекса изложены практические соображения, связанные с их применением, прежде всего это относится к статьям кодекса, регулирующим ответственность за налоговые правонарушения. Следует отметить, что практической организации налогообложения в Российской Федерации посвящен специальный учебный курс. В связи с этим, хотя основные проблемы налогообложения и затронуты в соответствующих разделах настоящей работы, конкретные вопросы, связанные с порядком исчисления и взимания конкретных налогов, функционирующих в России, в пособии не отражены.

¹ Нерсесянц В.С. Теория права и государства. – М.: НОРМА, 2001. – С. 178.

В разделе, посвященном правовому регулированию страхования, изложены основные позиции Федерального закона от 1 июля 1998 г. «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции». Акт этот интересен тем, что в обобщенном виде дает представление о принципах обязательного государственного личного страхования за счет средств бюджета. Он представляет собой как бы модель регулирования правоотношений по поводу обязательного страхования и для тех должностных лиц, которые не упомянуты данным законом, но подлежат подобному страхованию. Следует оговориться, что с ликвидацией органов налоговой полиции в 2003 году наименование его не изменилось.

Для исследования сущностных характеристик правового регулирования современного денежного обращения необходимо было бы хотя бы кратко исследовать эволюцию объекта правового регулирования – собственно денег и денежного обращения, то есть предпринять своеобразный историко-правовой обзор означенных сюжетов. В связи с этим отчасти затронута проблема юридических особенностей бумажно-денежного обращения.

Подробно изложены обстоятельства развития правового регулирования денежного обращения в РФ в 1990–2006 гг., причем отмечены в связи с этим как позитивные тенденции, так и неудачные нормативные акты и властные действия, фактически не имевшие последствий. Предложена детальная сравнительная характеристика федеральных актов, в разное время регулировавших обращение иностранной валюты в Российской Федерации.

Таможенное право, нормы которого, безусловно, регулируют финансово-правовые отношения, представляет собой самостоятельную отрасль права. Специфика данной отрасли определяет наличие специального учебного курса и соответственно сюжеты, связанные с таможенным делом, вовсе не затрагиваются в данном издании.

Основой пособия является действующее российское законодательство, кроме того, при его подготовке использовалась отечественная научная и учебная литература последних лет, а также материалы специальных справочных изданий.

Необходимо особо отметить, что в процессе изучения дисциплины следует обращаться непосредственно к нормативно-правовой базе, к законам и подзаконным актам, активно работать с этими материалами, что должно обеспечить высокий уровень освоения дисциплины. Опыт работы студентов с предыдущими изданиями пособия (первое издание вышло в 1998 году) показал, что полезным, эффективно способствующим усвоению материала, наряду с прямым цитированием законодательных актов, является изложение их содержания в свободной форме, сопровождаемое аргументированным критическим анализом. В частности это относится, например, к нормам действующего налогового права, нормам, регулирующим обращение иностранной валюты на территории России, нормам, связанным с регулированием финансирования федеральных внебюджетных фондов. Попытка применить подобную методику изложения предпринята в настоящем издании.

В список рекомендуемой литературы вошли не только издания, использование которых представляется, безусловно, необходимым при изучении курса, но некоторая дополнительная литература, ознакомление с которой, на взгляд автора, было бы желательным. Терминологический словарь составляют не только термины, непосредственно использованные в тексте, но и некоторые из тех, что вообще могут вызвать затруднения у учащихся при работе со специальной литературой.

Пособие предназначено для студентов, аспирантов и преподавателей юридических учебных заведений.

ТЕМА 1.

Финансовая деятельность государства

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: содержание финансовой деятельности государства и особенности правового регулирования в данной сфере; иметь представление о финансовой системе и о системе финансового права.

Уметь: определять природу финансовых правовых отношений и на этой основе дифференцировать финансовые правоотношения от правоотношений, регулируемых нормами иных отраслей права; определять исключительные права государства и уполномоченных им органов в финансовых правоотношениях.

Приобрести навыки: определения норм финансового права, их природы и важнейших характерных особенностей. Приобрести навыки, связанные с выделением норм финансового права из состава Конституции РФ, кодексов и иных нормативно-правовых актов РФ.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: финансовые правоотношения, нормы финансового права, их регулирование и особенности.

Краткое содержание

1. Определение двух основных задач в сфере финансов (распределительная и контрольная задачи).
2. Способ аккумуляции денежных средств (налогообложение, взимание пошлин, привлечение средств физических и юридических лиц на добровольной основе, аккумуляция средств в результате приватизации и т.д.).
3. Способы распределения и использование денежных средств (финансирование, кредитование).
4. Конструкция финансовой системы (государственные финансы, финансы юридических лиц, кредитование, страхование). Понятие и состав общей части финансового права. Понятие и состав особенной части финансового права.
5. Источники финансового права РФ – нормативно-правовые акты РФ.

Целью изучения данной темы является усвоение принципов осуществления государством финансовой деятельности как процесса аккумуляции, распределения и использования денежных средств, необходимых для реализации его функций.

§ 1. ПОНЯТИЕ И ЗАДАЧИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Финансовая деятельность государства представляет собой осуществление процессов аккумуляции, распределения и использования денежных средств, необходимых для удовлетворения функций государства. Публичная власть в любой демократической стране, в том числе и в России, должна обеспечивать внешнюю безопасность и внешний государственный суверенитет, гарантировать внутренний гражданский мир и возможность свободной реализации гражданских прав, осуществлять полицейские меры охраны общественного порядка и способствовать развитию национальной экономики в целях решения социальных задач.

В целом, финансовая политика государства представляет собой процесс ориентации (направления) экономической политики страны, в целях воздействия на структуру и размер валового продукта с помощью регулирования государственных доходов и расходов¹. Первоочередной задачей при этом является реализация фискальных интересов (фиск – (от лат. *fiscus*) – корзина, денежный ящик, казна), а именно – обеспечение государственных доходов, на основе которых функционирует государственный бюджет.

Очевидно, что собственно содержание публичной власти требует средств, которые государство собирает с физических и юридических лиц в виде обязательных платежей.

Уполномоченные государственные органы осуществляют специальную финансовую деятельность, которая заключается в планируемом сборе и распределении денежных средств, а также в контроле за соблюдением законности в этой сфере.

Способы аккумуляции денежных средств:

1. Налогообложение, т.е. взимание государством обязательных и установленных законом платежей с физических и юридических лиц в федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации или местные бюджеты.
2. Взимание платежей, имеющих характер пошлин, за использование природных ресурсов и за осуществление государством юридически значимых действий в пользу юридических и физических лиц.
3. Привлечение средств юридических и физических лиц на добровольной основе: размещение государственных ценных бумаг, проведение государственных лотерей.
4. Арендная плата за использование недвижимости, находящейся в государственной собственности.
5. Страхование имущества, личности и ответственности, что позволяет использовать привлеченные средства.

¹ См.: Экономика и право. Энциклопедический словарь Габлера. – М., 1998. – С. 202.

Способы распределения и использования денежных средств:

1. Финансирование – безвозвратная и безвозмездная выдача государственных денежных средств из бюджета в соответствии с установленным планом и на определенные цели.
2. Кредитование – возвратная и возмездная плановая выдача денежных средств на определенные цели. Кредитование осуществляется в виде банковских ссуд.
3. Расчеты с держателями государственных ценных бумаг.
4. Выплата страховых возмещений, пенсий и пособий.

Две основные задачи государства в сфере финансов

1. Распределительная задача. В ходе ее реализации разрабатываются и утверждаются бюджеты – федеральный, субъектов федерации и местные. Согласно бюджетам осуществляется сбор денежных средств и их распределение соответственно целевому назначению. Таким образом, реализация распределительной задачи в той ее части, которая предполагает разработку и утверждение бюджетов разных уровней, предполагает возможность аккумуляции денежных средств, необходимых для удовлетворения государственных потребностей.

2. Контрольная задача. Осуществление ее тесно связано с реализацией финансовой деятельности. По существу, финансовый контроль – это контроль за законностью деятельности уполномоченных органов по аккумуляции, распределению и использованию денежных фондов.

§ 2. ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ЕГО ИСТОЧНИКИ

Регулирование финансовой деятельности осуществляется посредством финансового права. *Финансовое право* образует совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с аккумуляцией, распределением и использованием денежных средств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Важнейший метод финансово-правового регулирования – властные предписания органов, уполномоченных государством, участникам финансовых правоотношений.

Финансовое право, являясь самостоятельной отраслью, относится к сфере права публичного, т.к. регулирует отношения, в которые вступают, с одной стороны, юридические и физические лица, с другой стороны – государство и уполномоченные им органы.

Описанная конструкция вполне соответствует дефинициям публичного и частного права, сформулированным крупнейшим древнеримским юристом III века н. э. Домицием Ульпианом, который определял: «Публичное право есть то, которое относится к положению римского государства, частное – то, что относится к интересам частных лиц»¹. Если удалить из этой формулировки указание на конкретное государство (римское), данное определение приобретает универсальное вневременное значение. Таким образом, финансовое право с полным основанием должно быть отнесено к публичному праву.

Властные предписания финансового права имеют определенную специфику. В первую очередь они относятся к порядку взимания обязательных платежей в бюджетную систему и небюджетные государственные фонды и определяют размеры таких платежей. Применительно к регулированию осуществления платежей добровольного характера (государственные займы, эмиссия государственных ценных бумаг) также используется метод властных предписаний. Государство точно определяет условия проведения названных мероприятий, устанавливает, какие условия являются обязательными и не могут быть изменены в результате соглашения сторон, вступивших в названные правоотношения.

¹ См.: Покровский И.А. История римского права. – СПб., 1998. – С. 278.

Система финансового права

Система финансового права обусловлена системой финансовых правоотношений. Она подразделяется на две составляющие: Общую и Особенную части. Такая конструкция вообще свойственна самостоятельным отраслям права. *Общая часть* объединяет нормы финансового права, которые устанавливают принципы финансовой деятельности государства, систему органов, осуществляющих финансовую деятельность, формы финансового контроля.

Особенная часть объединяет нормы права, регулирующие правоотношения в рамках соответствующих финансово-правовых институтов, названных выше. Так, в особенную часть входят группы норм, регулирующих отношения в области бюджетной системы, внебюджетных государственных фондов, государственных доходов и расходов, государственного кредита, банковского кредитования, денежного обращения и валютного регулирования.

Источники финансового права

Под источниками права в юридической науке понимаются формы объективирования, существования права. В современном отечественном правоведении выработано и более точное определение: «Под источником права следует понимать обусловленный характером правопонимания данного общества способ признания социальных норм в качестве обязательных»¹. История знает три формы объективирования права, три формы существования обязательных норм: нормативно-правовой акт, судебный прецедент и правовой обычай. Специфика отрасли определяет безусловный приоритет нормативно-правовых актов как источника финансового права. Источники российского финансового права – это, в первую очередь, нормативно-правовые акты представительной и исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления, содержащие нормы финансового права.

Важнейший источник финансового права – *Конституция Российской Федерации*, принятая 12 декабря 1993 г. Нормы конституционного права, гарантирующие свободу предпринимательства и иной не запрещенной законом деятельности, обеспечивающие право частной собственности, являются фундаментальными основополагающими принципами, определяющими, в частности, и природу финансовых правоотношений. Не менее важно запрещение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34). Нормы конституционного права закрепляют обязательность уплаты установленных налогов и сборов, принципы организации обращения финансов, систему принятия законов, связанных с бюджетным финансированием, и т.д. (ст.ст. 57, 74, 75, 104). Особое внимание в конституционном праве уделено бюджетной деятельности, системе разработки и принятия бюджета. В конституциях национально-государственных образований и уставах административно-территориальных объединений – субъектов РФ – вопросы бюджетного права также нашли отражение, что соответствует федеральной конституции.

Источником финансового права является *Гражданский кодекс РФ* (ГК РФ). Кодекс содержит нормы права, определяющие такие категории, как «юридическое лицо», «физическое лицо», «хозяйственные товарищества» и т.п. Без соответствующих дефиниций кодекса в принципе невозможно осуществление правового регулирования, в том

¹ Теория права и государства: Учеб. для студентов и аспирантов юрид. вузов и факультетов / Ред. проф. Г.Н. Манов. – М.: БЕК, 1996. – С. 149.

числе и регулирования финансовых правоотношений. Кроме того, кодекс прямо регулирует правоотношения между субъектами финансового права – предпринимателями и государственными органами. Это относится, в частности, к статьям, определяющим права сторон при заключении государственного контракта (ст.ст. 17–65, 525–534).

Нормы финансового права содержит *Уголовный кодекс РФ*, вступивший в силу с 01.01.97 г., это в частности ст. 172, говорящая о незаконной банковской деятельности, ст. 176, устанавливающая ответственность за незаконное получение кредита, и другие. Среди источников российского финансового права – *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях*, вступивший в силу с 1 июля 2002 года (с изменениями и дополнениями), в частности, его статьи, связанные с валютным регулированием, нарушением государственной дисциплины цен, и другие.

Единой специальной кодификации финансового права в Российской Федерации не существует, вряд ли она в принципе возможна и целесообразна. По существу, особые специальные кодификации, представляющие собой единые законодательные акты, регулирующие финансовые правоотношения, – это *Налоговый кодекс РФ* и *Бюджетный кодекс РФ*. В России с 1993 года действовал *Таможенный кодекс Российской Федерации*, с 1 января 2004 года вступил в силу новый Таможенный кодекс, существенно отличающийся многими трактовками важнейших понятий от предыдущего. Значительная часть действующих норм таможенной кодификации содержит положения финансового права.

Самостоятельными источниками финансового права являются некоторые федеральные конституционные законы и многочисленные федеральные законы, а также подзаконные акты: указы Президента, постановления Правительства, акты государственных финансовых органов федерального значения – Центрального банка России, Министерства финансов РФ, некоторые акты Федеральных служб и Федеральных агентств. В качестве источников финансового права выступают акты исполнительной власти и акты легислатур субъектов РФ, акты муниципального самоуправления.

В российской правовой системе судебный прецедент не играет роли источника финансового права, т.к. по смыслу ст.ст. 126 и 127 Конституции РФ высшие судебные инстанции – Пленумы Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ – в своих постановлениях дают лишь разъяснения по вопросам судебной практики.

§ 3. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Данную систему образует совокупность финансовых институтов, т.е. групп взаимосвязанных, однородных отношений. К ним относятся:

1. Государственные финансы.
2. Финансы юридических лиц (учреждений, организаций, предприятий с различной формой собственности).
3. Кредитование.
4. Страхование.

Государственные финансы образуют:

1. Бюджетная система – т.е. совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов.
2. Внебюджетные целевые фонды (Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования).
3. Государственный кредит.

Финансы юридических лиц состоят из:

1. Финансов коммерческих предприятий.
2. Финансов общественных организаций, осуществляющих некоммерческую деятельность.
3. Финансов учреждений, осуществляющих некоммерческую деятельность.

Кредитование. Данный институт образуют отношения между коммерческими банками и лицами, заключившими с ними договоры банковского счета или банковского вклада, отношения по поводу предоставления банковских ссуд.

Страхование. Этот институт образуют социальное страхование, личное страхование, страхование имущества, ответственности, страхование предпринимательских рисков.

Практическое задание

Источниками денежных средств государственного предприятия были два вида поступлений. Во-первых, оно ежегодно получало денежные средства из бюджета на безвозвратной и безвозмездной основе. Во-вторых, эпизодически, для обновления машинного парка получало банковские ссуды на условиях возвратности и уплаты процентов по этим ссудам.

- А. Как называются те методы, с помощью которых предприятие получало банковские ссуды на условиях возвратности и уплаты процентов по ним?
- Б. Какой из этих методов характерен для социалистического типа экономики и какой преобладает в условиях рыночных отношений?

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «финансовая деятельность государства».
2. Перечислите основные способы аккумуляции денежных средств государством, назовите приоритетные среди них.
3. Дайте определение понятия «финансовое право».
4. Обоснуйте публично-правовую природу отрасли финансового права.
5. Какие нормы конституционного права являются одновременно нормами ФП?
6. Дайте характеристику существенных особенностей норм ФП.
7. Перечислите элементы, составляющие финансы юридических лиц.
8. Объясните, почему нецелесообразно и вряд ли возможно создание специальной обособленной кодификации ФП.
9. Объясните, почему судебные прецеденты нельзя считать источником ФП РФ.
10. Какие нормы Уголовного кодекса РФ (УК РФ) являются одновременно нормами ФП?

Тест

1. *Для решения какой глобальной задачи в сфере финансов разрабатываются и утверждаются бюджеты Российской Федерации, ее субъектов, местные бюджеты?*
 - а) контрольной задачи;
 - б) распределительной задачи;
 - в) аккумуляционной задачи;
 - г) двух задач: распределительной и аккумуляционной;
 - д) двух задач: контрольной и распределительной.

2. *Предусматривает ли осуществление финансирования возвратность и возмездность выдачи средств из государственного бюджета?*
 - а) предусматривает возмездность;
 - б) предусматривает возвратность;
 - в) предусматривает и то и другое;
 - г) не предусматривает ни того, ни другого.

3. *Правоотношения между какими субъектами регулирует финансовое право?*
 - а) между юридическими и физическими лицами;
 - б) между юридическими лицами;
 - в) между государством и юридическими лицами;
 - г) между государством и физическими лицами;
 - д) между государством и юридическими и физическими лицами.

4. *Являются ли участники финансовых правоотношений равноправными сторонами?*
 - а) являются;
 - б) не являются.

5. *Какие составляющие образуют государственные финансы?*
 - а) бюджетная система и государственный кредит;
 - б) бюджетная система, внебюджетные фонды и государственный кредит;
 - в) бюджетная система и внебюджетные фонды.

6. *Общая часть финансового права состоит из нескольких компонентов. Это:*
 - а) нормы финансового права, устанавливающие принципы финансовой деятельности;
 - б) нормы, устанавливающие отношения между производителями, посредниками и потребителями;
 - в) нормы, устанавливающие систему органов, осуществляющих финансовую деятельность;
 - г) нормы, устанавливающие формы финансового контроля.

Неверное положение следует вычеркнуть.

7. *На какой основе государством аккумулируются денежные средства?*
 - а) на добровольной основе;
 - б) на принудительно-обязательной основе;
 - в) и на добровольной, и на принудительно-обязательной основе.

8. *Что является основным перспективным методом финансовой деятельности государства – развитие системы налогообложения или развитие рынка государственных ценных бумаг?*
- а) развитие системы налогообложения;
 - б) развитие рынка государственных ценных бумаг;
 - в) сочетание этих методов.
9. *В какой форме аккумулируются денежные средства, необходимые для финансирования внебюджетных фондов?*
- а) в форме налога;
 - б) в форме обязательных платежей работодателей и работников.
10. *Какие источники финансового права являются наиболее важными?*
- а) самостоятельный специальный кодекс;
 - б) Конституция Российской Федерации;
 - в) Гражданский кодекс РФ;
 - г) Кодекс об административных правонарушениях.

ТЕМА 2.

Финансовый контроль. Органы финансового контроля

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: основные этапы эволюции финансового контроля в России структуру действующей системы финансового контроля в РФ; задачи и функции каждого из ее элементов.

Уметь: анализировать организацию контрольных мероприятий, их практическое применение.

Приобрести навыки: определения законности действий тех или иных контрольных органов в рамках правового регулирования, их прав и обязанностей по отношению к контролируемым субъектам.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: Парламентский контроль; контрольные функции налоговых органов, задачи и функции налоговой полиции; сущность аудита.

Краткое содержание

1. Определение общих задач финансового контроля. Парламентский контроль в сфере финансов, роль Государственной Думы в этой деятельности.
2. Финансовый контроль исполнительной власти. Эволюция органов, осуществлявших в прошлом и осуществляющих в настоящее время контроль за сбором налогов (Государственная налоговая служба; федеральные органы налоговой полиции, осуществляющие контрольные функции; Министерство по налогам и сборам РФ; структура Министерства финансов; Федеральное казначейство как контрольный орган; Федеральная служба по финансовому мониторингу).
3. Понятие аудита (аудит как предпринимательская деятельность; правовое регулирование аудита в РФ; инициативный и обязательный аудит; оплата обязательного аудита). Ведомственный внутренний аудит – адекватная критическая трактовка понятия с точки зрения науки финансового права.

Цель изучения: усвоение задач и целей финансового контроля, а также системы органов финансового контроля, действующих в РФ.

§ 1. ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В финансовых правоотношениях одной из сторон является государство, выступающее в лице уполномоченных органов. Это определяет неравенство субъектов правоотношений.

Объект финансовых правоотношений – наличные деньги, безналичные деньги, денежные обязательства.

Права и обязанности сторон в таких правоотношениях устанавливаются нормативными актами, которыми предусматриваются основания их возникновения, изменения и прекращения.

Финансовые правоотношения подразделяются на бюджетные, кредитные, налоговые, по поводу взимания неналоговых сборов, по поводу страхования, обращения национальной и иностранной валюты и т.д. Возникают и осуществляются эти правоотношения между органами государственной власти, между финансовыми органами и юридическими лицами, между финансовыми органами и физическими лицами, между финансово-кредитными органами.

Финансовый контроль представляет собой контроль за аккумуляцией, распределением и использованием ресурсов всех институтов финансовой системы. Финансовый контроль может быть дифференцирован в зависимости от контролирующих органов на государственный контроль, ведомственный контроль и аудит. Финансовый контроль отчасти распространяется и на финансовую деятельность коммерческих и некоммерческих негосударственных предприятий и организаций, а также физических лиц.

В странах с рыночной экономикой государственный финансовый контроль – это в первую очередь контроль за выполнением финансовых обязательств перед государством и местным самоуправлением всех субъектов финансовых правоотношений, т.е., в сущности, проверка своевременной и адекватной закону уплаты установленных налогов и сборов. Другая важная сфера финансового контроля – проверка правильности использования предприятиями и организациями переданных в их распоряжение бюджетных средств, субсидий, банковских ссуд. Кроме того, финансовому контролю подлежит соблюдение установленных нормативно-правовыми актами правил осуществления финансовых операций и правил хранения денежных средств. Финансовый контроль призван также выявлять нарушения финансовой дисциплины. Финансовая дисциплина представляет собой точную реализацию и соблюдение установленных нормативно-правовым актом предписаний по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства, местного самоуправления предприятий и организаций.

Финансовому контролю подлежат не только непосредственно денежные средства, но все ресурсы вообще, постольку, поскольку их использование осуществляется в денежной форме.

Сроки осуществления финансового контроля

1. Предварительный контроль осуществляется до начала расходования подконтрольных денежных средств и материальных ценностей. В ходе этого контроля проверяются подлежащие утверждению и исполнению документы, которые могут стать основанием будущей финансовой деятельности. Это, например, проект бюджета, финансовый план и т.п.
2. Текущий финансовый контроль осуществляется в ходе проведения денежных операций. Например, в ходе реализации средств, выделенных на капитальное строительство.
3. Последующий финансовый контроль проводится после завершения финансовых операций. Например, после исполнения доходной и расходной частей федерального бюджета.

Методы финансового контроля

Основной метод – *ревизия*, т.е. проверка хозяйственно-финансовой деятельности конкретного хозяйствующего субъекта с целью установления ее законности и целесообразности. На практике осуществляются ревизии нескольких видов. При проведении *документальных* ревизий проверке подлежат первичные денежные документы (счета, платежные ведомости) наряду с обобщающими материалами (сметы, отчеты). При *фактической* ревизии проверяются не только финансовые документы, но и наличие денег, ценных бумаг и материальных ценностей. Проведение полной ревизии означает проверку всей деятельности субъекта, *выборочная* ревизия сосредотачивает контроль на конкретных обособленных аспектах финансово-хозяйственной деятельности.

По итогам ревизии составляется *акт ревизии*, который подписывают руководитель ревизионной группы, руководитель проверяемой организации и ее главный бухгалтер. В акте ревизии указывается ее цели, результаты, выявленные факты нарушений, именуемые виновные в нарушениях, фиксируются предложения по ликвидации нарушений и меры ответственности виновных должностных лиц. В случае возражений по содержанию и выводам акта ревизии руководитель проверяемой организации и главный бухгалтер приобщают их к акту ревизии. На основе акта ревизии должны приниматься меры к устранению выявленных нарушений, причем контроль за этими действиями возлагается на руководителя организации, назначившего ревизию.

§ 2. ИЗ ИСТОРИИ ЭВОЛЮЦИИ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

XVI век

Начальный этап формирования регулярно действующих, организованных органов финансового контроля в Московском государстве связан с земской реформой 1555–1556 гг., осуществленной Иваном IV Грозным. Реформа ликвидировала институт наместников и уплачиваемый населением в их пользу налог (кормовой оброк) стал поступать государству. В 60–70-е годы XVI в. взимание данного налога и связанные с этим функции государственного финансового контроля стали осуществлять специальные приходные кассы, именовавшиеся избями, или четвертями¹. Они являлись, по существу, самостоя-

¹ Название «четверть», или «четь», связано с тем, что деньги, собранные данными органами, выдавались служилым людям в виде жалованья раз в четыре года.

тельными финансовыми приказами с постоянной подведомственной им территорией, которая подчинялась им в финансовом и в административно-судебном отношении.

В 1554 г. был образован Приказ Большого прихода, который осуществлял сбор прямых и косвенных налогов и сдавал на откуп казенные гостиные двory, лавки, бани, погреба и т.п.

С начала XVII века четвертные приказы носили названия по подведомственным им территориям. Известны Новгородская, Галицкая, Устюжская, Владимирская и Костромская четверти.

В 1597 г. при царе Борисе Годунове для аккумуляции и контроля кабацких сборов был учрежден Приказ новой четверти¹. В правовом регулировании торговли водкой в те времена чередовались два метода: либо поручение казенной торговли водкой конкретным должностным лицам – кабацким головам или целовальникам, либо отдача продажи водки на откуп с предварительной уплатой откупщиком установленной суммы. Приказ ведал назначением кабацких голов и целовальников, отдачей кабаков на откуп, уплачивал деньги поставщикам водки в кабаки и кружечные двory, преследовал корчемство² и торговлю табаком, который был запрещен для употребления (до начала царствования Петра I).

Собственно специальным учреждением, осуществлявшим исключительно специфические функции финансового контроля, являлся Счетный приказ, учрежденный, по разным данным, или в 1555, или в 1557 году. Приказ осуществлял проверку прихода, расхода и остатков сумм во всем государстве. По утверждению В.А. Лебедева, «сами операции поверки в Счетном приказе были, надо полагать, весьма поверхностны и неудовлетворительны уже вследствие слабого состояния арифметических познаний в то время»³. Вероятно, упразднен приказ был в 1701 году.

XVIII век

При Петре I впервые была предпринята попытка комплексного анализа государственного бюджета – 27 января 1710 года впервые было осуществлено сопоставление государственных доходов и государственных расходов. Бюджет оказался дефицитным, расходы превышали доходы и, как писал С.М. Соловьев, «не было сомнения, что неисправность и казнокрадство много уменьшали последние...»⁴.

Именно в связи с потребностью осуществлять эффективную аккумуляцию денежных средств для финансирования войны со Швецией и организовать действенный финансовый контроль был учрежден 22 февраля 1711 г. *Правительствующий Сенат*. Две главные задачи этого органа, «которому всяк и их указам» должен был быть «послушен», как самому государю «под жестоким наказанием или смертию...», были определены вполне ясно – «собирать как можно больше денег» и «смотреть о расходах во всем государстве»⁵. Сенат, таким образом, представлял собой высшее финансовое и контрольное учреждение.

Через несколько дней после учреждения Сената 2 марта 1711 года в Российской империи была создана система негласного надзора – *фискалитет* (от лат. *Fiscus* – императорская казна)⁶. Должности фискалов учреждались «по всяким делам», но главная их задача заключалась в осуществлении секретного финансового контроля. Возглавлял сис-

¹ См.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983. – С. 56.

² Корчемство, от наименования питейного заведения. Корчма – незаконное изготовление в целях сбыта и, главным образом, сбыт горячительных напитков. (См. Словарь русского языка XI-XVII вв. Выпуск 7. – М.: Наука, 1980. – С. 348–349.)

³ Лебедев В.А. Финансовое право. – М.: Статут, 2000. – С. 164.

⁴ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Книга VIII. – М., 1962. – С. 352.

⁵ Лебедев В.А. Там же.

⁶ О российском фискалитете см. Юридическая энциклопедия // Под общей редакцией Б.Н. Топорнина. – М., 2001. – С. 1167.

тому фискалитета обер-фискал, в чью компетенцию входило наблюдение за всеми высшими должностными лицами, административными учреждениями и судами. Установив факт злоупотребления, фискалы тайно доносили о нем в Сенат.

Обер-фискалу были подчинены провинциал-фискалы, неподотчетные ни местной, ни центральной власти. При этом каждый из них имел право действовать самостоятельно, т.е. непосредственно доносить Сенату об установленных правонарушениях, взяточничестве, невыплате налогов. В случае уличения злоумышленника, нарушившего государственные интересы, он подлежал штрафу: половина штрафа шла в казну, а половина – донесшему фискалу.

В 1714 году императорским указом компетенция фискалов была ограничена исключительно делами, связанными с интересами казны. Все судебные дела изымались из ведомства фискалитета, за вмешательство в судопроизводство фискалы подлежали взысканию.

Указами 17 марта 1717 года и 19 июня 1718 года были учреждены городские фискалы, назначавшиеся из купеческого сословия, а в северных провинциях иногда из числа свободных крестьян или однодворцев. Городские фискалы не были государственными чиновниками, т.к. исполнение этой должности являлось земской повинностью. После учреждения коллегий в 1718 году в каждую из них назначалось по фискалу. Фискалы всех рангов первоначально не несли ответственности за ложные или безосновательные, т.е. неподтвердившиеся, доносы. Практически неограниченные полномочия и особое положение фискалов породили произвол, вымогательство и массовую коррупцию.

Фискалитет стал собственно системой негласного финансового надзора. Установлена была ответственность за неподтвердившиеся доносы, равная ответственности, которую мог бы понести ложно обвиненный. Система тайного надзора и доносительства, никак не связанная с общей административной властью и не подотчетная никаким учреждениям, кроме Сената, себя дискредитировала. Большинство начальствующих лиц и рядовых чинов ведомства были замешаны в крупных хищениях, взятках и вымогательстве. В 1722 году был учрежден гласный публичный прокурорский надзор и значение фискалитета упало. С этого времени донесения фискалов направлялись в прокуратуру, которая надзирала за деятельностью данного установления. Впрочем, в обход этой общепринятой системы действовали доносы фискалов на чинов прокуратуры в Сенат, в частности, в тех случаях, когда производство по фискальным делам было недостаточно оперативно.

В 1723 году была учреждена должность генерал-фискала, которую занял полковник А. Мякинин, раскрывший несколько крупных финансовых махинаций высших должностных лиц империи, и создана фискальная канцелярия. Число фискалов в стране составляло около 500. Эффективность установления, государственная польза фискалитета в целом была, видимо, не значительна. Фискалитет в сфере гражданской администрации был упразднен в 1730 году. Эта необычная система тайного финансового контроля больше не возобновлялась.

В 1718 году при учреждении коллегий как самостоятельных ведомств, установлений исполнительной власти была создана *Ревизион-коллегия* в качестве специального органа финансового контроля. Ревизион-коллегия являлась центральным государственным учреждением. В губерниях как ее органы функционировали камериры, которые совместно с губернаторами обязаны были наблюдать за государственными доходами на основе окладных книг и государственными расходами. В соответствии с законодательством о Ревизион-коллегии все учреждения должны были представлять ей свои счета, которые в коллегии подлежали проверке и сопоставлению данных счетов с окладными книгами. В случае установления неправильностей и несоответствий Ревизион-коллегия должна была представлять о том в Сенат и по его решениям осуществлять взыскания. Таким образом, Коллегия предполагалась не только как орган финансового контроля, но и как правоохранительное учреждение.

По Генеральному регламенту 1720 года Ревизион-коллегия осуществляла отчасти и судебные функции – ее суду подлежали коллежские чиновники за ошибки и неправильные счета. Она самостоятельно могла осуществлять на основании таких судебных решений взыскания в отношении чиновников. Однако фактически деятельность Ревизион-коллегии была малоэффективна, т.к. не существовало единообразных форм отчетности. Документы, поступавшие в коллегиям, не являлись адекватным материалом для осуществления контроля.

В 1722 году Ревизион-коллегия была присоединена непосредственно к Правительствующему Сенату и переименована в Ревизион-конттору. Таким образом, была предпринята попытка выделить орган финансового контроля из числа коллегий и придать ему более высокий статус. Впрочем, успеха это не принесло, и контроль по-прежнему зачастую носил эпизодический случайный характер. Отчетные и иные документы от большинства государственных учреждений не поступали.

В 1725 году Ревизион-конттора вновь была переименована в Ревизион-коллегию и стала действовать на прежних основаниях. В основном реальный регулярный финансовый контроль был сосредоточен в ведомствах и осуществлялся соответствующими коллегиями.

Тем не менее, Ревизион-коллегия и при этом порядке дел систематически не справлялась с возложенными на нее задачами. В связи с этим в 1733 году была учреждена специальная *Генеральная счетная комиссия* с аналогичными функциями. Однако и эта мера не привела к существенному улучшению финансового контроля. Для рассмотрения и ликвидации множества дел, которые из года в год оставались не решенными Ревизион-коллегией, при императрице Анне Иоанновне было дополнительно создано, помимо Генеральной счетной комиссии, еще несколько счетных экспедиций и контор. Впрочем, и они не достигли успеха и были упразднены в 1742 году.

При Екатерине II Ревизион-коллегия была разделена на 6 департаментов, а наблюдение за ежегодной ревизией было поручено специально назначаемому для этой цели сенатору. Однако фактически табели расходов и доходов империи составлялись не достоверно или в некоторые годы не составлялись вовсе.

Реформа местного самоуправления, осуществленная на основании закона под названием «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1 ноября 1775 года, непосредственно затронула организацию финансового контроля. В провинции учреждались казенные палаты, которые руководили сбором государственных платежей и управляли источниками государственных доходов. При этом в счетных экспедициях казенных палат было сосредоточено дело государственного финансового контроля. Отчеты о контрольных мероприятиях счетных экспедиций казенных палат поступали в созданное при Сенате в 1780 году новое финансово-контрольное учреждение – *Государственную экспедицию для свидетельства счетов*. В 80-е годы XVIII века, кроме того, в Сенате действовали специальные финансовые экспедиции, осуществлявшие управленческие и контрольные функции: Экспедиция о государственных доходах; Экспедиция о государственных расходах; Экспедиция о государственных недоимках. Сенатские экспедиции были независимы от сенатских департаментов и находились в непосредственном подчинении генерал-прокурора Сената. В связи с созданием этой новой сенатской системы финансового контроля Ревизион-коллегия была в 1781 году упразднена.

ХІХ век

Следующий этап развития государственного финансового контроля связан с учреждением в Российской империи министерской системы. Манифестом 28 января 1811 года «Об устройстве главного управления ревизии государственных счетов»¹ был учреж-

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб., 1830. Т. XXX. – №24502.

ден в качестве самостоятельного органа центрального управления на правах, равных министерским, *Государственный контроль*. Тогда же была создана должность Государственного контролера с правами и обязанностями министра. В составе Государственного контроля функционировали два департамента – департамент ревизии счетов по гражданскому ведомству и департамент ревизии счетов по военному ведомству. В 1827 году был создан департамент ревизии счетов по морскому ведомству.

Первоначально было установлено, чтобы все учреждения присылали свои финансовые отчеты в установленные сроки в казенные палаты, а обобщенные материалы направлялись в Государственный контроль. Однако предписанная система не действовала – большинство казенных палат не предоставляло надлежащих сведений в Государственный контроль. В связи с этим В.А. Лебедев писал: «Причина этого заключалась, впрочем, не столько в нежелании доставить требуемые сведения, сколько в неимении знающих дело чиновников, которые были бы способны к составлению этих отчетов. И те отчеты, которые поступали из казенных палат, были очень запутаны, а оправдательных документов к ним не прилагалось»¹.

Невозможность осуществлять непосредственный финансовый контроль определила введение так называемого наблюдательного контроля, при котором Государственный контроль проверял только результаты ревизий, проведенных самими ведомствами.

Подобная система означала фактически ограничение компетенции и сокращение значения общегосударственного финансового контроля, задачи которого заключались только в исследовании правильности итогов ведомственных ревизий, причем Государственный контроль не анализировал основания осуществления расходов.

В 1828 году были изданы универсальные правила отчетности финансового контроля, согласно которым учреждения осуществляли внутриведомственный контроль, а Государственный контроль получал только отчеты департаментов министерств. Отчеты казенных палат перестали поступать в Государственный контроль, а направлялись в соответствующие департаменты министерств. В 1836 году был упразднен совет Государственного контроля как высшее контрольно-финансовое учреждение. В конце 30-х годов получила распространение практика командирования чиновников от Государственного контроля в губернии, причем ежегодно такие чиновники направлялись только в одну или две губернии. Регулярный, систематический финансовый контроль в губерниях осуществлялся контрольными отделениями казенных палат.

Система наблюдательного контроля, или, как его именовал В.А. Лебедев, «блюстительного контроля», в принципе малоэффективна, т.к. существо ее составляет исследование точности результатов ведомственных ревизий – т.е. фактически проверка итоговых цифр. При этом не возможна проверка правильности и целесообразности собственно расходования государственных средств.

Соответствующий вывод был сделан императорским правительством в 1856 году, в самом начале реформ Александр II. На основе изучения западноевропейского опыта было осуществлено преобразование системы финансового контроля.

С 1862 года в основу финансового контроля была положена документальная проверка всех сумм государственных доходов и расходов. В ходе реформы, начиная с 1865 года, была создана система местных органов Государственного контроля, состоявшая из **контрольных палат**. Каждой контрольной палате было подведомственно определенное число губерний. Контрольные палаты были уполномочены осуществлять ревизию всех государственных бюджетных средств. Контрольные палаты функционировали вполне неза-

¹ Лебедев В.А. Указ. соч. С. 166.

висимо, не были подчинены губернаторам и были причислены к учреждениям ведомства Государственного контроля. Во главе контрольной палаты стоял управляющий, действовало общее присутствие палаты в составе помощника управляющего, старших и младших ревизоров. Ревизии осуществлялись по подлинным документам учреждений.

Ревизии контрольных палат осуществлялись самостоятельно, и результаты их считались окончательными, т.е. не подлежали пересмотру.

Обязанности контрольных палат заключались в контроле за движением бюджетных средств, за правильностью и целесообразностью операций с бюджетными средствами. Деятельность контрольных палат была, безусловно, эффективна. Их организация – главный положительный результат реформы государственного финансового контроля 60-х годов XIX века.

Реформа государственного контроля установила новый порядок разработки государственного бюджета, причем роль Государственного контроля в бюджетном процессе значительно возросла. Каждый год к 1 октября Государственный контроль представлял в Государственный Совет общий отчет об исполнении финансовой сметы за прошлый год; к 1 ноября Министерство финансов составляло проект бюджета на следующий год, который Государственный контроль проверял, устанавливая законность тех или иных позиций росписи доходов и расходов. После этого проект бюджета поступал на обсуждение в Департамент государственной экономии Государственного совета. После обсуждения в общем собрании, председатель Государственного совета представлял проект бюджета на утверждение императору. После высочайшего утверждения проект бюджета становился законом, именованным «росписью доходов и расходов» и подлежавшим опубликованию.

В 1870 году в Госконтроле были упразднены департаменты ревизии счетов по гражданскому и военному ведомствам.

В связи с интенсивным строительством железных дорог государство в 60–70-е годы активнее осуществляло и кредитование. Правительственные кредиты частным железнодорожным компаниям объективно создавали условия для коррупции и злоупотреблений. Это вызвало необходимость создания жесткого финансового контроля со стороны государства за использованием ссуд из государственного бюджета на железнодорожное строительство. В связи с этим в 1884 году в составе Государственного контроля был учрежден железнодорожный отдел, преобразованный в 1891 году в Департамент железнодорожной отчетности.

Определенным итогом эволюции финансового контроля в России стал закон о Государственном контроле, который определенным образом упорядочил и согласовал уже действовавшие нормы. Закон именовался – Учреждение государственного контроля¹.

Начало XX в.

В принципе ведению Государственного контроля, его ревизии подлежали все государственные учреждения, но на протяжении его существования многие из них были изъяты из его компетенции. Так, в начале XX века в сфере общегосударственного финансового контроля находились: Министерство финансового двора; Канцелярия Его Императорского величества по учреждениям Императрицы Марии; Комитет министров, до его упразднения в 1906 году; Хозяйственное управление Святейшего синода; Министерство иностранных дел в чрезвычайных издержках на предметы, относящиеся к тайне и

¹ См.: Высочайшее утвержденное мнение Государственного совета 28 апреля 1892 года. Учреждение Государственного контроля // Собрание узаконений и распоряжений Правительства I полугодие СТ. 639, №1. – СПб., 1892.

известные государю; Департамент духовных дел иностранных исповеданий и др.¹ Кроме того, не подлежали ведению Государственного контроля вообще все учреждения относительно сумм, издержанных на известное императору употребление². Это означало, что расходы, осуществленные непосредственно по указанию императора, ревизии не подлежали. Контролировалась только правильность итоговых сумм.

В случаях предусмотренных законодательством, особыми Высочайшими повелениями или уставами, утвержденными правительством, ревизии Государственного контроля подлежали земские, городские и сословные учреждения, а также частные компании и товарищества³.

Попытки формирования парламентской системы в Российской империи и учреждение Государственной думы предопределили существенные изменения в деятельности Государственного контроля. С 1906 года Государственный контроль помимо отчетов императору и Государственному совету обязан был предоставлять отчеты по государственной росписи, т.е. по бюджету, Государственной Думе. Как известно, парламентаризм в России в начале XX века не сложился. Это, в частности, непосредственно отразилось на взаимодействии Государственной думы и Государственного контроля: законодательством не были описаны те последствия, которые должны были бы иметь место в случае неутверждения Государственной думой отчета Государственного контроля или части отчета⁴. Законом не была предусмотрена даже и форма такого отчета. Таким образом, взаимоотношения государственного финансового контроля и парламента не соответствовали принципам парламентского устройства.

Тем не менее, очевидно, что некоторые реформаторские попытки в сфере финансового контроля были предприняты.

Государственный контроль и его местные органы прекратили свое существование в результате Октябрьской революции 1917 года.

Советское время

В самом начале 1918 года советская власть предприняла попытку организации собственной системы финансового контроля. Начала ее организации были принципиально иными, чем в Российской империи и Российской Республике⁵. Предполагалось, что собственно контроль будет организован советской властью, т.е. органами так называемой диктатуры пролетариата. Декретом об образовании центральной контрольной коллегии 18 (31) января 1918 года Совет Народных комиссаров постановил следующее: «1. В губерниях и районах Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов образуются учетно-контрольные коллегии для установления единообразия в действиях и инструктирования местных контролирующих органов, для разработки и сводки данных, получаемых от них, для предварительного рассмотрения договоров и пр. и для посылки фактических контролеров на места производства выплат и прочие места, как для текущей, так и для внезапной ревизии; 2. Центральный Исполнительный Комитет Советов рабочих,

¹ См.: Доклад бюджетной комиссии по смете обыкновенных и чрезвычайных расходов Государственного контроля на 1913 год // Государственная дума: Доклады Бюджетной комиссии IV созыва I сессия 1912-1913. - СПб., 1913. - №43. - С. 4.

² Лебедев В.А. Указ. соч. С. 168.

³ См.: Киселева А.Ю. Государственный контроль в России накануне Первой мировой войны: структура, функции, состав (1907-1914) // 200 лет министерской системе России. Материалы Межвузовской научной конференции, 31 мая 2002. - М., 2002. - С. 92.

⁴ См.: Киселева А.Ю. Там же. С. 93.

⁵ Республиканский строй был установлен актом Директории 1 сентября 1917 года.

солдатских и крестьянских депутатов образует Центральную контрольную коллегия для окончательной разработки и сводки ежемесячных данных и годовых отчетов, поступающих от губернских и районных учетных контрольных коллегий, для предварительного рассмотрения сметных предложений по бюджету и контрольного заключения об исполнении его и для общего направления всей контрольной работы в стране; 3. В местах расходования народных сумм, как органы Государственного контроля, могут учреждаться контрольные комиссии, выбранные служащими и рабочими учреждений или предприятий, подлежащих контролю, из лиц, не являющихся распорядителями. Эти комиссии подчиняются указаниям учетно-контрольных коллегий»¹.

Деятельность Центральной контрольной коллегии – учреждения вполне бюрократического, формировавшегося центральной властью, и местных контрольных коллегий, создавшихся на не совсем понятных, не прописанных в декрете назначениях местными советами, оказалась безуспешной.

Очень скоро стало ясно, что сколько-нибудь эффективный государственный финансовый контроль не может быть организован иначе как регулярная государственная бюрократически сконцентрированная система, основанная на единоначалии и иерархическом подчинении. В мае 1918 года в связи с этим был учрежден Народный комиссариат государственного контроля, а Центральная контрольная коллегия в июле 1918 года упразднена.

К концу 1918 года наркомат состоял из 20 контрольных подразделений, осуществлявших собственно функции финансового контроля. В то же время авторы советского эксперимента общественного и государственного переустройства стремились создать некую принципиально новую систему контроля. С этой целью в 1919 году был предпринят ряд действий. В апреле правящей партией была провозглашена необходимость демократизации контроля и привлечения для участия в контрольно-ревизионных мероприятиях трудящихся – представителей рабочих и крестьян. Существенным нововведением было признание необходимыми ревизий на основании жалоб.

В большевистском партийном руководстве постепенно формировалась идея создания такой единой, универсальной системы государственного контроля, в которой помимо собственно финансового контроля был бы сосредоточен контроль за исполнением декретов и иных актов советской власти, вообще проверка деятельности всех учреждений по любым основаниям.

Отказ от рыночной экономики и формирование принудительной системы отчуждения материальных благ и принудительной системы их распределения предполагали новую форму народного хозяйства, а она в свою очередь – новую систему советского хозяйственного контроля. При этом планировалось, что такой контроль должен иметь буквально всеобъемлющий характер.

Собственно функционирование финансового контроля при этом, на словах, конечно, в партийных и государственных лозунгах и текстах уходило как бы на второй план, а приоритетным признавался некий всеобъемлющий, демократический совершенный контроль. Кстати, именно этому были посвящены последние работы В.И. Ленина.

Впрочем, в объективной реальности именно конкретный, вполне традиционный финансовый контроль, как самостоятельный элемент государственного устройства, так или иначе должен был функционировать. Без него государственный механизм не действует.

В конце 1919 года существовали три фактически независимые друг от друга системы контроля: Наркомат государственного контроля; органы ведомственного контроля в каждом из народных комиссариатов и рабочие контрольные инспекции. В соответствии с планами создания единого универсального контроля они были объединены в одну систему.

¹ Декреты советской власти. – Т.1. – М., 1957. – С. 368.

При этом Наркомат государственного контроля был преобразован в Наркомат рабоче-крестьянской инспекции. В составе наркомата были созданы отраслевые инспекции – военная, путей сообщения, продовольственная, финансовая и другие.

В связи с созданием Союза ССР¹ в 1923 году был учрежден Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции СССР. Одноименные наркоматы учреждались в союзных республиках. Тогда же было осуществлено слияние союзного наркомата с Центральной Контрольной комиссией ВКП(б). Образовался своеобразный двуединый орган партийно-государственного контроля, причем ЦККВКП(б) играла руководящую роль. Механизм, благодаря которому такое главенство обеспечивалось, был достаточно прост: все руководящие должностные лица наркомата являлись членами ЦКК.

Президиум ЦКК и коллегия РКИ заседали совместно, причем за Президиумом ЦКК сохранялось руководство. Небезынтересным новшеством в работе РКИ было ее право публиковать для всеобщего сведения списки должностных лиц, уличенных в «бесхозяйственности» или иных проступках и преступлениях². Собственно финансовый контроль стал составной частью системы общегосударственного партийно-советского контроля.

В 1934 году решением XVII съезда ВКП(б) единая система партийно-государственного контроля была упразднена и созданы два самостоятельных органа – Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б) и Комиссия советского контроля при СНК СССР. Функции последней были связаны с контролем исполнения актов правительства.

Финансовым контролем она не занималась, в этот период он был сосредоточен в Наркомате финансов СССР и в соответствующих наркоматах союзных республик. В 1937 году в составе Наркомфина СССР было создано специальное Контрольно-ревизионное управление. Оно осуществляло проверку соблюдения законодательства о бюджете. Контроль за исполнением бюджетов разных уровней, контроль за эффективным использованием бюджетных средств. Кроме того, управление осуществляло проверки внутри ведомственного контроля. Была создана система местных органов Контрольно-ревизионного управления: в союзных республиках действовали главные контролеры-ревизоры, в автономных республиках, краях и областях – старшие контролеры-ревизоры. Система имела централизованный бюрократический характер, что позволяло ей действовать достаточно эффективно. Финансовый контроль получил более или менее правильную организацию.

В 1940 году Указом Президиума Верховного Совета СССР был создан Народный комиссариат Государственного контроля СССР, одновременно аналогичные наркоматы были образованы в созданных республиках. К этим органам перешли функции финансового контроля за бюджетными средствами, прежде всего за бюджетными расходами. Наркомфин эти функции в значительной степени утратил. Право ревизии наркомата распространялось на государственные гражданские и военные учреждения и на общественные организации. В 1946 году все наркоматы были преобразованы в министерства. Министерство государственного контроля было упразднено в 1957 году. При этом часть функций финансового контроля была передана Комиссии Советского контроля при Совете Министров СССР: так, на этот орган была возложена обязанность контролировать целесообразность расходования государственных бюджетных средств. Все прочие функции финансового контроля были возложены на Министерстве финансов СССР. Впрочем, фактически финансовый контроль во второй половине XX века в СССР был сосредоточен в ведомствах, что не могло не сказаться негативно на его эффективности. Многочисленные сменявшие друг друга советские государственные контрольные органы, такие как

¹ Декларация и Договор об образовании Союза ССР были утверждены первым съездом Советов 30 декабря 1922 года.

² См.: Корнихина Т.П. История государственных учреждений СССР. – М., 1986. – С. 140.

Комиссия советского контроля при Совете Министров СССР (1957–1961 гг.); Комиссия государственного контроля Совете Министров СССР (1961–1962); Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР (1962–1965); Комитет народного контроля СССР (1965 – преобразован в 1979 году, перестал существовать в 1991 году), согласно партийным документам и государственному законодательству занимались контролем выполнения государственных планов, вели работу с нарушителями дисциплины, выявляя резервы народного хозяйства, и добивались их использования и т.п. Очевидно, что в таких условиях эффективный, централизованный и правильно бюрократически организованный финансовый контроль отсутствовал.

§3. ВИДЫ КОНТРОЛЯ

3.1. Парламентский финансовый контроль

Парламентский контроль на федеральном уровне осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета и отчета о его исполнении (Конституция РФ, ст.ст. 104,106).

Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет. Постановление о назначении Председателя Счетной палаты принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

В компетенцию Председателя Счетной палаты входят следующие функции:

- осуществление руководства деятельностью Счетной палаты и организация работы в соответствии с Регламентом Счетной палаты;
- предоставление Совету Федерации и Государственной Думе совместно с заместителем Председателя Счетной палаты отчетов о работе Счетной палаты;
- представление Счетной палаты в органах государственной власти Российской Федерации и за рубежом;
- издание приказов и распоряжений, осуществление приема и увольнения сотрудников аппарата Счетной палаты, заключение хозяйственных и иных договоров;
- имеет право принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, Президиума Правительства Российской Федерации.

Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет. Постановление о назначении заместителя Председателя Счетной палаты принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Заместитель Председателя Счетной палаты имеет право принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, Президиума Правительства Российской Федерации.

Аудиторами Счетной палаты могут быть назначены граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного контроля, экономики, финансов. Допускается назначение на должности аудиторов лиц, имеющих высшее образование и опыт профессиональной деятельности иного профиля в пределах одной четверти от общего числа аудиторов. При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет. Постановления о назначении аудиторов соответственно принимаются большинством голосов депутатов Государственной Думы и Совета Федерации.

Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие определенные направления деятельности Счетной палаты, которые охватывают комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. За каждым из 12 аудиторов закреплено одно из следующих направлений деятельности:

- контроль за формированием и исполнением доходов федерального бюджета;
- контроль за приватизацией и управлением государственной собственностью;
- контроль расходов федерального бюджета на международную деятельность;
- контроль за государственным долгом, банковской системой, Центральным банком Российской Федерации, кредитно-финансовыми учреждениями и финансовыми рынками;
- контроль расходов федерального бюджета на национальную безопасность и правоохранительную деятельность;
- контроль расходов федерального бюджета на общегосударственные вопросы, предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий и расходов федерального бюджета субъектами Российской Федерации, входящими в Центральный Федеральный округ;
- контроль расходов федерального бюджета на обеспечение национальной обороны;
- контроль расходов федерального бюджета на природопользование и агропромышленный комплекс;
- контроль расходов федерального бюджета на промышленность, энергетику и строительство, дорожное хозяйство, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, связь и информатику;
- контроль федерального бюджета на науку, образование, культуру, спорт и средства массовой информации;
- контроль взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней;
- контроль расходов федерального бюджета на здравоохранение, социальную политику и за бюджетами государственных внебюджетных фондов.

Для рассмотрения вопросов, связанных с организацией деятельности палаты, планированием ее работы, совершенствованием методов ревизий и проверок, а также для подготовки и составления отчетов для Совета Федерации и для Государственной Думы образуется и функционирует Коллегия Счетной Палаты. В состав коллегии входят председатель, заместитель председателя и аудиторы палаты.

Аппарат Счетной палаты состоит из инспекторов и других штатных сотрудников, в служебные обязанности которых входит непосредственная организация и проведение контроля в пределах компетенции Счетной палаты. По каждому направлению деятельности палаты функционирует несколько инспекций, всего их 45 и таким образом каждый аудитор осуществляет руководство несколькими инспекциями. Аппарат Счетной палаты образуют несколько департаментов: Административный департамент; Департамент внешних связей; Департамент документационного обеспечения; Департамент информатизации; Сводный департамент; Департамент правового обеспечения; Департамент информации; Финансово-хозяйственный департамент.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и организации Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, территориальные внебюджетные фонды обязательного медицинского страхования. Контролю Счетной палаты подлежат также органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании, другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации, общественные объединения, негосударственные некоммерческие организации и иные юридические лица вне зависимости от их организационно-правовой формы, если они получают, перечисляют, используют либо управляют феде-

ральной собственностью, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, предприятия, учреждения, организации (независимо от форм собственности) и их должностные лица обязаны предоставлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности. При проведении ревизий и проверок Счетная палата получает от проверяемых предприятий, учреждений, организаций, банков и иных кредитно-финансовых учреждений всю необходимую документацию и информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию.

Отказ или уклонение должностных лиц вышеназванных органов, предприятий, учреждений и организаций от своевременного предоставления необходимой информации или документации по требованию Счетной палаты, а также предоставление ложной информации может повлечь за собой уголовную ответственность (ст. 287 УК РФ).

Административная ответственность предусмотрена Кодексом об административных правонарушениях РФ за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей.

Хотя Счетная палата облечена правом составлять протоколы об административных правонарушениях, окончательное решение по таким делам принимает судебный орган.

Единственным непосредственным способом воздействия Счетной палаты на деятельность государственных органов и иных юридических лиц в связи с выявленными палатой в ходе контрольно-ревизионных мероприятий нарушениями являются обязательные предписания и представления палаты. Предписания и представления направляются органом государственной власти и управления, руководителям иных организаций коллегией Счетной палаты.

Целью предписаний и представлений является устранение выявленных в ходе ревизий и проверок нарушений, возмещение причиненного государству ущерба и привлечение к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении норм права. Представление должно быть рассмотрено в течение указанного в нем срока, а если срок не указан, то в течение 20 дней со дня получения.

В принципе, невыполнение обязательного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный контроль, в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, влечет за собой административную ответственность и наложение штрафа, что в полной мере можно отнести и к ситуации с неисполнением предписания Счетной палаты.

Предписания Счетной палаты руководителям федеральных органов исполнительной власти, членам Правительства, а также руководителям органов исполнительной власти субъектов Федерации принимаются Коллегией Счетной палаты и подписываются Председателем и его заместителем.

В случае неоднократного неисполнения или ненадлежащего исполнения представлений Коллегия по согласованию с Государственной Думой может принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций. В случаях выявления при проведении проверки или ревизии хищения государственных денежных или материальных средств, а также иных злоупотреблений Счетная палата передает материалы проверки или ревизии в правоохранительные органы.

Задачи Счетной палаты сформулированы в законодательстве следующим образом:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- проведение финансовой экспертизы проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
- осуществление контроля за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и государственной собственности и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных им банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Осуществляя решение данных задач, Счетная палата реализует контрольно-ревизионную и экспертно-аналитическую деятельность.

3.2. Финансовый контроль исполнительной власти

Правительство РФ осуществляет финансовый контроль в процессе исполнения бюджета, проведения финансовой, кредитной и денежной политики либо самостоятельно, либо делегируя контрольные полномочия соответствующим органам. В связи с тем, что налоговые поступления должны быть самым важным источником дохода государственного бюджета, особая роль в области финансового контроля принадлежит налоговым органам. Законом РСФСР 21 марта 1991 г. была создана Государственная налоговая служба. Наряду с названным актом правовой основой деятельности службы является Указ Президента РФ от 31 декабря 1991 г., утвердивший Положение «О государственной налоговой службе Российской Федерации».

Главной задачей Госналогслужбы было определено осуществление контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления и своевременностью выплат налогов и обязательных платежей. Государственная налоговая служба функционировала как единая система в составе Федеральной налоговой службы и государственных налоговых структур в национально-государственных и административно-территориальных образованиях – субъектах Российской Федерации, в автономных образованиях, городах и районах по городам.

В декабре 1998 года налоговая служба была преобразована. Указом Президента Российской Федерации от 23.12.1998 было создано Министерство Российской Федерации по налогам и сборам¹. Во исполнение данного указа 27 февраля 1999 г. было принято По-

¹ См.: СЗ РФ. – 1998. – №52. Ст. 6393.

становление Правительства, определявшее, что вновь образованное Министерство «является правопреемником Государственной налоговой службы в отношении задач, функций, прав, обязанностей и иных вопросов деятельности...».

Министерство являлось федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим выработку и проведение единой налоговой политики, взимание налогов и сборов, контролирующим соблюдение законодательства в налоговой сфере. Вышеозначенные задачи министерство должно было решать в масштабах всего государства и на всех бюджетных уровнях. Постановлением определено особо, что министерство должно осуществлять государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции. Эта новая функция налоговых органов обозначена в связи с важным изменением политики государства относительно производства и оборота алкоголя.

Доходы от данной отрасли в России традиционно составляли существенную часть бюджета, и в интересах казны освоить опыт прошлого, в частности, опыт винной монополии конца XIX века. Создание нового специального федерального органа, по всей вероятности, было призвано увеличить эффективность налогообложения. Этому должна была способствовать, по представлениям законодателя, и вертикальная организационная структура ведомства. В субъектах Российской Федерации были созданы управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, инспекции по районам, районам в городах и городам без районного деления, инспекции межрайонного уровня. В ведении министерства находилось несколько научно-исследовательских учреждений и Всероссийская государственная налоговая академия.

Представляется необходимым подробно изложить содержание «Положения о Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации №783 от 16 октября 2000 года ввиду особого значения данного ведомства для финансового регулирования в течение нескольких лет, вплоть до его упразднения Указом Президента Российской Федерации 9 марта 2004 г. Содержание Положения изложено в редакции Постановления от 16 октября 2002 года. Следует отметить, что введение в действие данного постановления определило утратившими силу Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 1996 г. №1132 «О Федеральной службе России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию» (СЗ РФ. 1996. №40. Ст. 4658) и Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1997 г., №1149 «Вопросы Федеральной службы России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию» (СЗ РФ. 1997. №37. Ст. 4305).

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам представляло собой федеральный орган исполнительной власти, осуществлявший контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей налогоплательщиками, участвовавший в выработке налоговой политики и осуществлявший ее с целью обеспечения своевременного поступления в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды в полном объеме налогов, сборов и других обязательных платежей, государственный контроль и регулирование в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, а также валютный контроль.

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам являлось уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц.

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам и его территориальные органы: управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, инспекции Министерства Российской Федерации

по налогам и сборам по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции Министерства Российской Федерации по налогам и сборам межрайонного уровня (далее именуются – налоговые органы) – составляли единую централизованную систему налоговых органов.

Основные задачи Министерства Российской Федерации по налогам и сборам были определены в законе следующим образом:

- 1) контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 2) участие в разработке и осуществлении налоговой политики с целью обеспечения своевременного поступления в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов, сборов и других обязательных платежей в полном объеме;
- 3) осуществление валютного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле в пределах компетенции налоговых органов;
- 4) осуществление государственного контроля производства и оборота этилового спирта, изготовленного из всех видов сырья (далее именуется – этиловый спирт), спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции;
- 5) осуществление в установленном порядке государственной регистрации юридических лиц.

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам в соответствии с возложенными на него задачами осуществляло следующие функции:

- 1) проводило работу по взиманию законно установленных налогов, сборов и других обязательных платежей, в том числе в пределах своей компетенции разрабатывало и утверждало обязательные для налогоплательщика формы заявлений о постановке на учет в налоговых органах, расчетов по налогам, налоговых деклараций и иных документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и сборов, а также устанавливало порядок их заполнения;
- 2) осуществляло в пределах своей компетенции контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды;
- 3) вело в установленном порядке учет налогоплательщиков;
- 4) проводило разъяснительную работу в отношении применения законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, бесплатно информировало налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, предоставляло налогоплательщикам формы установленной отчетности, разъясняло порядок их заполнения, порядок исчисления и уплаты налогов и сборов и обеспечивало налогоплательщиков иной необходимой информацией;
- 5) обеспечивало в установленном порядке возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;
- 6) подготавливало в пределах своей компетенции предложения по совершенствованию налоговой политики, планированию налоговых поступлений, развитию налогового законодательства в Российской Федерации, валютного законодательства и законодательства в области производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также законодательства о государственной регистрации юридических лиц;

- 7) обобщало практику применения законодательства о налогах и сборах, анализировало отчетные и статистические данные, результаты налоговых проверок и разрабатывало на их основе в пределах своей компетенции приказы, инструкции, методические указания и другие документы по применению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах;
- 8) применяло установленные законодательством Российской Федерации санкции в случае нарушения законодательства о налогах и сборах;
- 9) проводило совместно с правоохранительными и контролирующими органами мероприятия по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах;
- 10) участвовало в переговорах о заключении межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества и осуществляло реализацию указанных соглашений;
- 11) участвовало в разработке проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на соответствующий год;
- 12) осуществляло в установленном порядке регистрацию контрольно-кассовых машин, используемых в организациях, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 13) осуществляло контроль за соблюдением правил использования контрольно-кассовых машин, полнотой учета выручки денежных средств в организациях, обязанных использовать контрольно-кассовые машины, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 14) обеспечивало в пределах своей компетенции валютный контроль за соответствием проводимых валютных операций законодательству Российской Федерации, за исключением валютных операций кредитных организаций, и наличием необходимых для этого лицензий и разрешений;
- 15) осуществляло в установленном порядке лицензирование деятельности по производству и обороту этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и обеспечивало контроль за соблюдением условий указанной деятельности;
- 16) составляло и вело в установленном порядке Государственный сводный реестр выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также вело Государственный реестр организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли;
- 17) осуществляло контроль за соблюдением порядка декларирования в области производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции;
- 18) осуществляло государственный контроль за распределением квот на закупку этилового спирта, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, и их использованием, принимало участие в разработке годовых балансов производства и потребления этилового спирта;
- 19) осуществляло контроль за объемами производства, разлива, хранения и реализации этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, за соблюдением технологии производства указанной продукции;
- 20) участвовало в разработке государственных стандартов, технических условий, норм и правил в области контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции;
- 21) проводило экспертизу и обследование организаций для определения соответствия требованиям, предъявляемым к производству и обороту этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции;
- 22) участвовало в разработке минимальных отпускных, оптовых и розничных цен на алкогольную продукцию, установлении ставок акцизов на этиловый спирт, спиртосодержащую и алкогольную продукцию;

- 23) анализировало отчетные и статистические данные, результаты проверок на местах, информацию и сведения, получаемые от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций, и на их основе разрабатывало мероприятия по обеспечению государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции;
- 24) обеспечивало установку и пломбирование в организациях, производящих этиловый спирт, контрольных спиртоизмеряющих приборов, а в организациях, производящих алкогольную продукцию, – контрольных приборов учета объемов этой продукции и осуществляло контроль за ремонтом и заменой указанных приборов;
- 25) выступало в установленном порядке государственным заказчиком по разработке нормативно-технической документации по вопросам учета и контроля производства, разлива, хранения и оптовой продажи спиртосодержащей и алкогольной продукции;
- 26) представляло в установленном порядке в пределах своей компетенции в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, правоохранительные и контролирующие органы, их территориальные органы и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации информацию о выявленных нарушениях;
- 27) налагало штрафы на организации и физических лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, а также штрафы за несоблюдение условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации организациями и физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;
- 28) осуществляло в установленном порядке государственную регистрацию юридических лиц посредством внесения в Государственный реестр сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, а также иных сведений о юридических лицах в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 29) вело в установленном порядке Единый государственный реестр юридических лиц;
- 30) осуществляло в пределах своей компетенции контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области государственной регистрации юридических лиц;
- 31) организовывало в пределах своей компетенции выполнение мероприятий по мобилизационной подготовке и гражданской обороне в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 32) обеспечивало в соответствии с законодательством Российской Федерации меры по созданию информационных систем, автоматизированных рабочих мест и других средств автоматизации и компьютеризации работы налоговых органов;
- 33) осуществляло иные функции, предусмотренные федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

Осуществляя свои функции, министерство реализовывало следующие принадлежащие ему права:

- 1) требовать от налогоплательщика или налогового агента документы (по установленным формам), являющиеся основанием для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов и сборов, а также пояснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов и сборов;
- 2) проводить в установленном порядке налоговые проверки;
- 3) производить при проведении налоговых проверок у налогоплательщика или налогового агента выемку документов, свидетельствующих о совершении налоговых право-

- нарушений, если есть достаточные основания полагать, что эти документы будут уничтожены, сокрыты, изменены или заменены;
- 4) вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщика, плательщика сборов или налогового агента для дачи пояснений в связи с уплатой (удержанием и перечислением) им налогов либо в связи с налоговой проверкой, а также в иных случаях, связанных с исполнением им законодательства о налогах и сборах;
 - 5) приостанавливать в установленном порядке операции по счетам в банках налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов и налагать арест на их имущество;
 - 6) обследовать 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;
 - 7) определять суммы налогов, сборов и других обязательных платежей, подлежащие внесению налогоплательщиком в бюджет и государственные внебюджетные фонды, расчетным путем на основании имеющейся информации о налогоплательщике, а также данных об иных аналогичных налогоплательщиках в случае отказа налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к обследованию производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, а также в случае 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 и сборы;
 - 8) требовать от налогоплательщиков, налоговых агентов, их представителей устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение указанных требований;
 - 9) взыскивать в установленном порядке недоимки по налогам, сборам и пени;
 - 10) контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам;
 - 11) требовать от банков документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов и инкассовых поручений (распоряжений) налоговых органов о списании со счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов сумм налогов и пеней;
 - 12) привлекать в установленном порядке для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков;
 - 13) вызывать в качестве свидетелей лиц, которым могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для проведения налогового контроля;
 - 14) представлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия выданных юридическим и физическим лицам лицензий на осуществление определенных видов деятельности, приостанавливать в пределах своей компетенции действие лицензий на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции или обращаться в суд с заявлением об аннулировании указанных лицензий;
 - 15) создавать в установленном порядке налоговые посты;
 - 16) предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;
 - 17) осуществлять в пределах своей компетенции права органов валютного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле;

- 18) взаимодействовать с иными органами валютного контроля при осуществлении валютного контроля;
- 19) запрещать или приостанавливать реализацию этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, не соответствующих требованиям стандартов и нормативов по качеству, безопасности, количеству, упаковке и маркировке;
- 20) проводить осмотр помещений, занимаемых организациями независимо от подведомственности и формы собственности, производящими и (или) реализующими этиловый спирт, спиртосодержащую и алкогольную продукцию, осуществлять контроль за достоверностью ведения учета этих видов продукции, вскрывать и тарировать контрольные спиртоизмеряющие приборы, проводить контрольные сливы, оперативные проверки наличия остатков и инвентаризацию этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, проверять оформление товарно-транспортных накладных и по результатам проверок составлять акты;
- 21) получать от руководителей и должностных лиц организаций, независимо от подведомственности и формы собственности производящих и (или) реализующих этиловый спирт, спиртосодержащую и алкогольную продукцию, необходимые документы и пояснения по вопросам, связанным с проверкой;
- 22) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, отказывать в государственной регистрации юридических лиц;
- 23) запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций необходимую информацию;
- 24) создавать, реорганизовывать и ликвидировать в установленном порядке территориальные органы и находящиеся в ведении Министерства организации;
- 25) проводить обследования и проверки работы своих территориальных органов на всех уровнях, принимать меры к устранению недостатков и нарушений, а также заслушивать в случае необходимости отчеты руководителей территориальных органов о состоянии контрольной работы, оказывать методическую и практическую помощь в ее организации, изучать организацию работы территориальных органов и распространять положительный опыт их работы;
- 26) отменять решения своих территориальных органов или приостанавливать их действие в случае несоответствия этих решений законодательству Российской Федерации, давать обязательные для исполнения указания территориальным органам;
- 27) организовывать проведение научно-исследовательских работ в области налогообложения, взаимодействовать с научно-исследовательскими организациями с целью выработки предложений о проведении налоговой политики;
- 28) осуществлять международное сотрудничество в соответствии с возложенными на Министерство задачами и функциями, изучать опыт деятельности налоговых органов зарубежных стран и разрабатывать предложения по его использованию в деятельности налоговых органов;
- 29) осуществлять в установленном порядке управление переданным ему в оперативное управление государственным имуществом;
- 30) осуществлять другие права, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации 9 марта 2004 г. в связи с преобразованием структуры федеральной государственной власти Министерство по налогам и сборам преобразовано в Федеральную налоговую службу, причем его функции по приня-

тию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, по ведению разъяснительной работы по законодательству Российской Федерации о налогах и сборах переданы Министерству финансов Российской Федерации.

Налоговые органы, как и прежде, имеют право проводить проверки денежных или иных документов, связанных с уплатой налогов и обязательных платежей во всех учреждениях, организациях и на предприятиях, осуществлять контроль за соблюдением налогового законодательства юридическими и физическими лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью. Для осуществления этих задач налоговые органы наделены конкретными прерогативами: им должны предоставлять необходимые справки и объяснения, они могут, при осуществлении своих полномочий, обследовать помещения, находящиеся в распоряжении юридических лиц, имеют право приостанавливать операции проверяемых лиц по банковским счетам. Налоговые органы, кроме того, вправе на основании решений местных исполнительных властей выдавать патенты и регистрационные документы гражданам – индивидуальным предпринимателям.

По выявлении нарушений налоговые органы могут применять финансовые санкции, т.е. взыскать сумму сокрытой прибыли или дохода и наложить штраф в размере той же суммы, налагать административные штрафы в размере до 10 минимальных размеров оплаты труда, предъявлять в судах общей юрисдикции и арбитражных судах иски о ликвидации предприятия. Последствием подобного иска может быть уголовная ответственность.

Законом РФ от 24 июня 1993 г. были созданы специальные **федеральные органы налоговой полиции**¹. Выполняя правоохранительные функции, они представляли собой элемент системы сил, обеспечивающих экономическую безопасность РФ. Налоговая полиция осуществляла выявление, предупреждение и пресечение налоговых правонарушений и преступлений, обеспечивала безопасность деятельности налоговых инспекций и их сотрудников, а кроме того, предупреждала, выявляла и пресекала коррупцию (взяточничество) в самих налоговых органах.

Возглавлял систему органов налоговой полиции Департамент налоговой полиции, на правах Государственного комитета РФ. Его директор осуществлял руководство деятельностью департаментов и управлений в национально-государственных образованиях (республиках) и территориальных органов в других субъектах РФ, а также местных органов налоговой полиции. Позднее департамент был переименован.

Органы налоговой полиции прекратили свое существование с 1 июля 2003 года, а их функции были переданы соответствующим подразделениям Министерства внутренних дел и Федеральной службы безопасности.

Министерство финансов РФ реализует общегосударственный финансовый контроль, в связи с чем, в соответствии с Положением о Министерстве финансов РФ от 19 августа 1994 г., в нем были образованы контрольно-ревизионные структуры, осуществляющие контроль за составлением и реализацией федерального бюджета, составлением и исполнением смет министерств и ведомств, финансированием расходов. Помимо федерального Министерства, функционируют министерства финансов республик, финансовые управления в административно-территориальных субъектах РФ. Указом Президента Российской Федерации 8 декабря 1992 г. «О Федеральном казначействе» была создана единая централизованная система контроля за бюджетными средствами.

Федеральное казначейство составляло Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ и территориальные органы в субъектах Российской Федерации, в городах, районах и районах в городах. Начальник Главного управления на-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Российской Федерации (ВВС РФ). 1993. №29. Ст. 1114.

значался и освобождался от должности Правительством РФ по представлению Министра финансов, руководители территориальных органов в субъектах РФ – Министром финансов по представлению начальника Главного Управления. Предназначение органов федерального казначейства – в первую очередь, контроль за поступлением, обоснованным и экономически эффективным использованием средств бюджета. Для реализации этих функций органам казначейства предоставлено право производить у всех юридических лиц, независимо от формы собственности, проверки денежных документов, связанных с зачислением и использованием средств, а также получать от всех кредитных учреждений справки о состоянии счетов их клиентов – юридических лиц.

Главное управление федерального казначейства (ГУФК), с одной стороны, являлось структурным подразделением центрального аппарата Министерства финансов, с другой – возглавляло единую систему органов Федерального казначейства Российской Федерации.

Положением о Федеральном казначействе, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. №864¹, были определены следующие основные задачи органов Казначейства:

- организация, осуществление и контроль за исполнением Федерального бюджета Российской Федерации, управление доходами и расходами этого бюджета на счетах Казначейства в банках, исходя из принципа единства кассы;
- регулирование финансовых отношений между Федеральным бюджетом и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фондов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств;
- осуществление краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах, установленных на соответствующий период государственных расходов;
- сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти и управления Российской Федерации отчетности о финансовых операциях Правительства Российской Федерации по Федеральному бюджету, о государственных (федеральных) внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы страны;
- управление и обслуживание совместно с Центральным банком России и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации.

В рамках вышеперечисленных задач, ГУФК осуществлял свою деятельность в следующих направлениях:

- организует исполнение Федерального бюджета, финансовое исполнение государственных (федеральных) внебюджетных фондов;
- руководит работой территориальных органов Федерального казначейства, получает, анализирует и обобщает их отчеты о проделанной работе и разрабатывает предложения по ее совершенствованию;
- организует распределение в установленных размерах доходов между Федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации;
- осуществляет управление доходами и расходами Федерального бюджета и иными централизованными финансовыми ресурсами, находящимися в ведении Правительства Российской Федерации (в рублях и в иностранной валюте), распоряжается средствами, числящимися на соответствующих счетах в банках и иных финансово-кредитных учреж-

¹ САПП. 1993. 30 августа. №35. Ст. 3320.

дениях (за исключением средств государственных внебюджетных фондов и внебюджетных средств), а также осуществляет операции с этими средствами;

- регулирует финансовые отношения между Федеральным бюджетом и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, организует контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств.

Выполняя задачи, стоящие перед казначейской системой, ГУФК подготавливает проекты законодательных и иных нормативных актов, разрабатывает и утверждает методические и инструктивные материалы, устанавливает порядок ведения учета и составления отчетности по вопросам, относящимся к компетенции казначейства; осуществляет внедрение и обеспечивает эффективное использование единой телекоммуникационной информационной системы казначейства; организует повышение квалификации работников казначейства.

ГУФК взаимодействовало с Центральным банком, Министерством по налогам и сборам России и иными центральными органами государственной власти и управления в целях улучшения организации работы и усиления контроля за исполнением федерального бюджета; реализовало иные функции как руководящий орган казначейской системы.

Федеральное казначейство составляют Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ и территориальные органы в субъектах Российской Федерации, в городах, районах и районах в городах. Начальник Главного управления назначается и освобождается от должности Правительством РФ по представлению Министра финансов, руководители территориальных органов в субъектах РФ – Министром финансов по представлению начальника Главного Управления. Предназначение органов Федерального казначейства – в первую очередь, контроль за поступлением, обоснованным и экономически эффективным использованием средств бюджета. Для реализации этих функций органам Казначейства предоставлено право производить у всех юридических лиц, независимо от формы собственности, проверки денежных документов, связанных с зачислением и использованием средств, а также получать от всех кредитных учреждений справки о состоянии счетов их клиентов – юридических лиц.

Министерство финансов РФ осуществляло и осуществляет общегосударственный финансовый контроль, для чего в нем образованы контрольно-ревизионные структуры, осуществляющие контроль за составлением и реализацией федерального бюджета, составлением и исполнением смет министерств и ведомств, финансированием расходов. Помимо федерального Министерства, функционируют министерства финансов республик и соответствующие им по правовому положению финансовые управления в некоторых административно-территориальных субъектах Российской Федерации.

Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1992 г. №242 определяло: «Установить, что Министерство финансов Российской Федерации, являясь консолидирующим звеном финансовой и кредитной системы Российской Федерации, несет ответственность за разработку и практическую реализацию стратегических направлений единой государственной финансовой политики во взаимосвязи с кредитной и денежной политикой, а также за координацию этих направлений в рамках межгосударственных отношений стран-членов Содружества Независимых Государств и за разработку валютно-финансовых аспектов внешнеполитического курса и внешнеэкономических связей России». Основные задачи, поставленные перед Министерством финансов, в тот период были связаны с преодолением кризисной ситуации в стране.

Министерство осуществляло: разработку мер и предложений по финансовому оздоровлению экономики, постепенному преодолению бюджетного дефицита и кредитной экспансии, сдерживанию роста государственного внутреннего долга; координацию рабо-

ты по обеспечению финансовой поддержки малоимущих слоев населения, лиц с фиксированным доходом в условиях либерализации цен и перехода к рыночным отношениям; разработку предложений по усилению борьбы с инфляцией, стабилизации и повышению покупательной способности рубля, последовательному достижению его конвертируемости, а также координацию деятельности по становлению и нормальному функционированию в стране финансового рынка и рынка ценных бумаг и др.

По мере развития рыночной экономики России роль Министерства финансов в системе органов государственного управления менялась. В Положении о Министерстве финансов, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 1994 г. №984, было определено, что Министерство финансов России является федеральным органом исполнительной власти, «обеспечивающим проведение единой государственной финансовой политики и осуществляющим общее руководство организацией финансов в стране». Основные задачи Министерства финансов в этот период заключались в следующем:

- разработка и реализация стратегических направлений единой государственной финансовой политики;
- составление проекта и исполнение федерального бюджета;
- обеспечение устойчивости государственных финансов и их активного воздействия на социально-экономическое развитие страны, эффективность хозяйствования, а также осуществление мер по развитию финансового рынка;
- разработка предложений по привлечению в экономику страны иностранных кредитных ресурсов и об источниках их погашения;
- осуществление финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов и др.

Указ Президента России от 14 августа 1996 г. №1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ переложил на Министерство финансов России ряд функций и наделил его полномочиями, ранее составлявшими компетенцию других органов государственной власти. Это, в свою очередь, определило необходимость принятия нового Положения «О Министерстве финансов». Положение, утвержденное Постановлением Правительства от 6 марта 1998 г. №273², расширило полномочия Министерства финансов. В соответствии с этим положением Министерство финансов «является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в Российской Федерации и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти».

Положение определяло основные задачи Министерства таким образом:

- совершенствование бюджетной системы Российской Федерации, развитие бюджетного федерализма;
- разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики;
- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития;
- формирование проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения;
- подготовка отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета страны;
- разработка единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении;

¹ СЗ РФ. 1996. 19 августа. №34. Ст. 4082.

² СЗ РФ. 1998. 16 марта. №11. Ст. 1288.

- подготовка программ государственных заимствований и их реализация;
- управление государственным внутренним и внешним долгом;
- разработка и реализация единой политики в сфере развития финансовых рынков;
- участие в разработке и проведении единой политики в сфере формирования и использования государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней;
- осуществление в пределах своей компетенции государственного финансового контроля;
- обеспечение методологического руководства бухгалтерским учетом, отчетностью и аудитом¹.

В рамках вышеназванных задач Министерство финансов России как федеральный орган государственной власти, осуществляющий управление финансами страны, выполняло следующие функции, которые можно сгруппировать по следующим областям:

- *государственные финансы в целом* – участие в комплексном анализе экономики страны и в работе по составлению долгосрочных и краткосрочных прогнозов их развития, определение потребностей государственных финансовых централизованных ресурсов, подготовка предложений о распределении этих ресурсов между федеральным бюджетом и государственными федеральными внебюджетными фондами;

- *государственный бюджет* – организация работы по составлению и обеспечению исполнения федерального бюджета, разработка предложений по нормативам отчислений от федеральных налогов, размерам дотаций и субвенций, выделяемых в бюджеты субъектов Российской Федерации, прогнозирование и составление консолидированного бюджета Российской Федерации²;

- *внебюджетные государственные федеральные фонды* – подготовка предложений о создании и использовании целевых внебюджетных фондов, обеспечение финансового исполнения государственных федеральных внебюджетных фондов;

- *страхование* – участие в работе по развитию и совершенствованию страховой деятельности в стране;

- *денежное обращение* – разработка и осуществление мер по оптимизации товарно-денежных пропорций и сбалансированности денежных доходов и расходов населения, укреплению денежного обращения и покупательной способности рубля, подготовка предложений по улучшению состояния расчетов в народном хозяйстве, по основным направлениям денежно-кредитной политики Российской Федерации, обеспечение изготовления Гознаком денежных билетов и металлических монет;

- *государственный кредит* – выпуск государственных внутренних займов Российской Федерации, согласование общего объема и условий выпуска долговых обязательств субъектов Российской Федерации, заключение соглашений с Центральным банком Российской Федерации о предоставлении кредита на покрытие дефицита федерального бюджета и другие цели;

- *финансовый рынок* – разработка предложений по формированию финансового рынка, регулирование рынка ценных бумаг, регистрация выпуска ценных бумаг;

- *валютно-финансовые отношения* – подготовка предложений по совершенствованию валютно-финансовых и кредитных отношений с иностранными государствами и увеличению валютных ресурсов страны, участие в разработке финансовых условий договоров и соглашений с иностранными государствами, валютно-кредитной политики, предложе-

¹ До конца 2001 г. исключение составлял банковский аудит.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.08.1998 г. №145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. 3 августа. №31. Ст. 3823.

ний по использованию валютных средств, прогноза платежного баланса, формирование таможенной политики, организация работы по привлечению в экономику страны иностранных кредитных ресурсов, обслуживание государственного внешнего долга, участие в регулировании отпуска драгоценных металлов и камней;

- *финансовый контроль* – контроль за исполнением федерального бюджета и использованием средств государственных федеральных внебюджетных фондов, за использованием валютных средств, инвестиций, а также проведение аттестации по аудиту предприятий, объединений, организаций и учреждений, граждан, осуществляющих самостоятельную предпринимательскую деятельность, лицензирование аудита;

- *организация учета и отчетности* – анализ сводной бухгалтерской отчетности федеральных органов исполнительной власти, руководство бухгалтерским учетом и отчетностью предприятий, организаций и учреждений, независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности, установление порядка ведения бухгалтерского учета и составления отчетности об исполнении федерального бюджета, смет расходов бюджетных учреждений и организаций, установление форм учета и отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации.

Для эффективного выполнения поставленных задач Министерство финансов России было наделено достаточно широким объемом прав:

- *вытекающие из функций по составлению и исполнению бюджета и связанного с этой деятельностью контроля* – запрашивать в установленном порядке у федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации материалы, необходимые для: разработки проекта федерального бюджета; расчета прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации; составления отчета об исполнении федерального бюджета; составления отчета об исполнении консолидированного бюджета в целом по Российской Федерации и анализа консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации; запрашивать у федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций данные, необходимые для осуществления контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета;

- *определяемые участием в формировании и использовании целевых бюджетных и государственных внебюджетных фондов* – запрашивать в установленном порядке материалы по проектам их бюджетов, утвержденным бюджетам фондов и отчеты об их исполнении;

- *по регулированию соотношения доходов и расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в процессе их исполнения и поступлений налогов в федеральный бюджет* – организовывать формирование за счет средств федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и предоставлять помощь за счет средств этого Фонда в порядке и размерах, утверждаемых федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год; выдавать в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, ссуды за счет средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации на покрытие временных кассовых разрывов с погашением этих ссуд в рамках бюджетного года; предоставлять отсрочки (рассрочки) платежей по налогам в федеральный бюджет в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, с уведомлением налоговых органов и ведением соответствующего реестра¹;

- *по применению мер принудительного воздействия в случаях нарушений установленного порядка финансирования* – ограничивать, приостанавливать, а в необходимых случаях и прекращать в соответствии с законодательством Российской Федерации финансирование

¹ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – С. 87.

из федерального бюджета организаций при выявлении фактов нецелевого использования ими средств федерального бюджета, а также в случае непредставления ими в установленные сроки отчетности о расходовании ранее полученных средств; взыскивать в установленном порядке с организаций средства Федерального бюджета, израсходованные ими не по целевому назначению, с наложением штрафа в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Министерстве финансов России 1998 года имело право:

- выступать по поручению Правительства Российской Федерации официальным корреспондентом международных финансовых организаций, в которых состоит Российская Федерация, а также других иностранных контрагентов по финансовым операциям Правительства Российской Федерации;
- представлять в установленном порядке Правительство Российской Федерации при предоставлении государственных гарантий по кредитам в пределах размера государственного долга, утверждаемого федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год;
- осуществлять лицензионную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и получать отчеты о деятельности соответствующих организаций.

После принятия Положения о Министерстве финансов 1998 года этот орган исполнительной власти имел следующую структуру.

Департамент бюджетной политики, обеспечивал координацию работы в Министерстве по реализации единой государственной финансовой и бюджетной политики.

Основные задачи Департамента бюджетной политики:

- разработка предложений по реализации основных направлений бюджетной политики на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу;
- формирование проекта Федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета, основных характеристик и структуры доходов и расходов Федерального бюджета на среднесрочную перспективу, обеспечивающих устойчивость государственных финансов, концентрацию финансовых ресурсов на основных направлениях социально-экономического развития страны и ее регионов, повышение эффективности функционирования экономики и социальной сферы;
- разработка проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам исполнения Федерального бюджета и бюджетной классификации Российской Федерации;
- совершенствование методологии бюджетного планирования и составления бюджета;
- осуществление в соответствии с законодательством финансирования из Федерального бюджета: проведения выборов и референдумов; проведения выборов федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также мероприятий, осуществляемых за счет резервных фондов Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

Департамент макроэкономической политики и банковской деятельности. Он выполнял следующие основные задачи:

- разработка предложений по основным направлениям макроэкономической политики государства на предстоящий финансовый год, среднесрочную и долгосрочную перспективу;
- подготовка совместно с Банком России предложений по основным направлениям денежно-кредитной политики в Российской Федерации;

- анализ финансово-экономической политики государства, оценка ее результатов, разработка предложений по совершенствованию задач в области бюджетной, денежно-кредитной и валютной политики в Российской Федерации;
- участие совместно с Минэкономразвития России в работе по составлению прогнозов социально-экономического развития страны на предстоящий год, среднесрочную и долгосрочную перспективу;
- определение основных макроэкономических показателей для составления проекта Федерального бюджета на очередной финансовый год и участие в процессе бюджетного планирования в части подготовки предложений, обусловленных задачами макроэкономической политики государства;
- участие в процессе исполнения Федерального бюджета при составлении ежемесячных лимитов бюджетного финансирования;
- организация в Министерстве финансов работы по подготовке перечня федеральных целевых программ и объемов их финансирования из Федерального бюджета, определению перечня и объемов финансирования программ развития субъектов Российской Федерации;
- участие в подготовке совместно с Банком России и федеральными органами исполнительной власти прогнозов платежного баланса Российской Федерации;
- участие в разработке законопроектов, проектов решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам восстановления обесценившихся сбережений граждан в Сбербанке России;
- разработка предложений по законодательному регулированию банковской деятельности, участие в работе соответствующих структурных подразделений Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении законопроектов в области банковской деятельности;
- осуществление мониторинга выполнения финансовой программы в рамках программы расширенного кредитования МВФ; обеспечение представления материалов от Министерства в соответствии со Специальным стандартом распространения данных (ССРД) МВФ, участие в переговорах и консультациях с международными финансовыми организациями по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики Российской Федерации.

Департамент налоговой политики выполнял следующие основные задачи:

- разработка и практическая реализация стратегических направлений единой финансовой политики в части совершенствования налоговой системы Российской Федерации;
- участие в работе по составлению проектов Федерального бюджета и консолидированного бюджета страны, подготовка предложений по исполнению доходной базы федерального бюджета;
- участие в работе по анализу влияния существующей налоговой системы на развитие экономики и разработка предложений по совершенствованию законодательства о налогах и других обязательных платежах в бюджеты различных уровней, исходя из необходимости обеспечения обоснованного и социально справедливого перераспределения доходов юридических и физических лиц;
- оценка экономической эффективности решений, принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации, Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам налогового законодательства.

Департамент межбюджетных отношений – был одним из многопрофильных структурных подразделений Министерства финансов, которое прежде всего обеспечивало проведение единой финансовой и бюджетной политики во взаимоотношениях Министерства финансов с субъектами Российской Федерации, закрытыми административно-

территориальными образованиями и наукоградами. К его компетенции относятся также финансовые проблемы развития отраслей жилищно-коммунального хозяйства и сферы услуг, поддержки предпринимательства и материального обеспечения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Основные задачи Департамента межбюджетных отношений:

- подготовка предложений по совершенствованию бюджетной системы страны, развитию принципов бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации;
- участие в разработке и реализации единой финансовой, бюджетной, налоговой политики с субъектами Российской Федерации, закрытыми административно-территориальными образованиями, в отраслях жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания, предпринимательства, а также финансовой поддержки северных территорий;
- участие в разработке единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении;
- определение взаимоотношений Федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации, а также с бюджетами ЗАТО; рассмотрение вопросов о целесообразности и размерах оказания финансовой помощи с учетом хода исполнения Федерального бюджета и эффективности использования бюджетных средств;
- участие в осуществлении государственного финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств, бюджетных ссуд и государственных кредитов, выделяемых из федерального бюджета в соответствии с компетенцией Департамента.

Департамент управления государственным внутренним долгом обеспечивал рассмотрение вопросов, связанных с политикой, проводимой на финансовых рынках, в том числе на фондовом рынке, а также подготавливал предложения по вопросам эмиссии государственных ценных бумаг и планирования государственного внутреннего долга Российской Федерации.

Основные задачи:

- разработка проектов программ государственных внутренних заимствований и мер по их реализации;
- подготовка предложений по проведению единой политики в сфере развития финансовых рынков в Российской Федерации;
- выработка предложений по развитию рынка государственных ценных бумаг в Российской Федерации;
- разработка политики по динамике государственного внутреннего долга, представление предложений по единой системе управления государственным внутренним и внешним долгом;
- осуществление в установленном порядке политики бюджетного планирования по погашению и обслуживанию государственного внутреннего долга Российской Федерации.

Валютно-экономический департамент обеспечивал в объеме своих полномочий проведение единой финансовой, валютной политики в Российской Федерации при решении вопросов, связанных с внешнеэкономической и международной деятельностью, военно-техническим сотрудничеством, а также совершенствованием валютно-финансовых отношений с иностранными государствами и международными организациями.

Основные задачи:

- разработка и реализация мероприятий, относящихся к компетенции Министерства и обеспечивающих проведение единой финансовой, валютной политики в Российской Федерации и координацию деятельности иных федеральных органов исполнительной власти в этой сфере;

- подготовка и представление предложений по формированию доходной и расходной части проекта Федерального бюджета в иностранной валюте и в рублях;
- исполнение расходов Федерального бюджета неторгового характера в иностранной валюте и в рублях; концентрация бюджетных ассигнований на приоритетных направлениях международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности;
- разработка предложений по совершенствованию валютно-финансовой и таможенной политики и их реализация в отношениях с иностранными государствами, в том числе с государствами-членами СНГ; рассмотрение финансово-экономических обоснований о создании новых органов СНГ, участии и/или вступлении Российской Федерации в международные организации, присоединении ее к различным международным соглашениям и подготовка по ним заключений;
- выработка и реализация мероприятий, обеспечивающих защиту валютно-финансовых и экономических интересов Российской Федерации при разработке проектов международных соглашений, предусматривающих принятие Российской Федерацией каких-либо обязательств в рамках торгово-экономического, научно-технического и военно-технического сотрудничества;
- подготовка совместно с заинтересованными структурными подразделениями Министерства, федеральными органами исполнительной власти предложений по формированию единой валютно-финансовой, экономической, таможенной и налоговой политики при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении материально-технических ресурсов, продукции гражданского и военного назначения;
- представление предложений по управлению имуществом, являющимся федеральной собственностью и находящимся за рубежом, его содержанию, эффективному использованию доходов, получаемых заграничными учреждениями от разрешенных видов деятельности.

Департамент отраслевого финансирования выполнял следующие основные задачи:

- участие в формировании и реализации единой финансовой и бюджетной политики в отраслях промышленности, в топливно-энергетическом, агропромышленном и природоохранном комплексах, областях железнодорожного, морского, речного, автомобильного и авиационного транспорта, связи, информатизации, стандартизации и метрологии, дорожном хозяйстве, строительстве, в области природных ресурсов и природопользования;
- участие в разработке принципов, механизмов и форм реализации государственной политики в области государственных капитальных вложений, в разработке и обеспечении финансирования Федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ; в работе по составлению проектов доходов и расходов федерального бюджета и обеспечению его исполнения в установленном порядке по названным отраслям экономики;
- осуществление анализа расходования бюджетных средств и участие в проведении текущего финансового контроля за рациональным и целевым их использованием в отраслях экономики и при реализации федеральной инвестиционной программы;
- подготовка в пределах компетенции материалов по комплексному анализу развития экономики, по государственной поддержке отраслей, стимулированию предпринимательской и другой хозяйственной деятельности, по созданию новых государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с участием государства, по совершенствованию структуры государственных расходов в условиях проводимых в стране преобразований, включая меры государственной поддержки предприятий, находящихся в стадии банкротства.

Департамент социальной сферы и науки. В компетенцию Департамента входили:

- разработка предложений по реализации единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в отраслях социальной сферы – образование, культура и искусство, средства массовой информации, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение и социальная защита, а также наука;
- разработка проекта и обеспечение исполнения в установленном порядке Федерального бюджета по расходам на социальную сферу и науку;
- участие в разработке единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов по их исполнению по расходам на социальную сферу и науку;
- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации, основными направлениями социальной политики, федеральными целевыми программами целевого финансирования из Федерального бюджета организаций мероприятий, проводимых в области:
 - воспитания, образования, оздоровления подрастающего поколения и молодежной политики; культуры и искусства, кинематографии, средств массовой информации, периодической печати и издательств; здравоохранения, физической культуры и спорта, санитарно-эпидемиологического надзора;
 - социального и пенсионного обеспечения, занятости;
 - социальных гарантий населению, науки;
- проведение анализа, текущего финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств, направляемых на социальную сферу и науку.

Департамент финансирования государственного аппарата выполнял следующие основные задачи:

- участие в разработке и реализации единой финансовой и бюджетной политики во взаимоотношениях Министерства финансов с федеральными органами государственной власти и финансовыми органами субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Департамента;
- осуществление экономически обоснованного планирования ассигнований на содержание федеральных органов государственной власти;
- участие в разработке проекта Федерального бюджета, обеспечение исполнения в установленном порядке Федерального бюджета;
- анализ рационального и целевого использования средств, выделяемых на содержание федеральных органов государственной власти;
- участие в разработке и реализации нормативных правовых актов, относящихся к сфере государственной службы;
- разработка предложений по совершенствованию системы федеральных органов государственной власти, их структуры, предельной численности работников центрального аппарата и территориальных органов, по организации оплаты труда работников федеральных органов государственной власти.

Департамент оборонного комплекса и правоохранительных органов. Основными задачами, поставленными перед Департаментом, являлись:

- разработка и реализация единой финансовой, бюджетной и налоговой политики в области национальной обороны, создания и использования государственных резервов и запасов, ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, деятельности правоохранительных органов, органов безопасности, юстиции и прокуратуры, предприятий и организаций оборонного и ракетно-космического комплексов, а также атомной промышленности;

- выработка предложений по финансовому оздоровлению и концентрации финансовых средств на приоритетных направлениях реформы военного строительства в Российской Федерации и социально-экономического развития курируемых структур;
- участие в разработке государственных оборонных доктрин и концепций, планов реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, правоохранительных органов, органов юстиции и прокуратуры, программ реструктуризации оборонного и ракетно-космического комплексов, атомной промышленности, федеральных конверсионных программ.

Департамент бюджетных кредитов и гарантий осуществлял участие в реализации предусмотренных бюджетным законодательством мер государственной финансовой поддержки российских юридических лиц в форме:

- предоставления бюджетных средств на возвратной основе, в том числе связанных иностранных кредитов, привлеченных под государственные гарантии Российской Федерации, инвестиционных налоговых кредитов (далее по тексту – бюджетные кредиты);
- выделения бюджетных средств на формирование и увеличение доли Российской Федерации в уставных капиталах российских кредитных организаций, лизинговых, инвестиционных и иных компаний с целью наделения их финансовыми ресурсами для предоставления средств на возвратной основе российским юридическим лицам;
- реализации предусмотренных бюджетным законодательством мер, направленных на погашение и урегулирование задолженности заемщиков (юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) по обязательствам перед федеральным бюджетом;
- координации действий подразделений Министерства, подготовка решений, направленных на обеспечение своевременного и полного исполнения заемщиками своих обязательств перед Федеральным бюджетом, снижение величины просроченной задолженности, в том числе путем ее взыскания и предъявления требований к гарантам и поручителям;
- участия в качестве кредитора по бюджетным кредитам при возбуждении дел о несостоятельности (банкротстве) в отношении заемщиков, их гарантов и поручителей;
- осуществления контроля за своевременным и полным исполнением заемщиками (а также их гарантами и поручителями) своих обязательств перед Федеральным бюджетом; предъявление финансовых претензий к заемщикам, обязательства которых перед третьими лицами были исполнены Российской Федерацией в соответствии с ранее предоставленными государственными гарантиями.

Департамент международного сотрудничества и управления внешним долгом. Основными задачами Департамента являлись:

- участие в разработке проекта и исполнении федерального бюджета по разделу «Международная деятельность»;
- управление государственным внешним долгом России и осуществление мер по совершенствованию его структуры и снижению расходов по погашению и обслуживанию;
- участие в разработке и реализации единой политики государственных внешних заимствований Российской Федерации;
- осуществление государственных внешних заимствований;
- обеспечение выполнения Министерством финансов России функций финансового органа и канала связи с МВФ, группой Мирового банка (Международный Банк Реконструкции и Развития, Международная финансовая корпорация, Международная ассоциация развития, Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций) и МБРР, обеспечение взаимодействия с другими международными финансовыми организациями;

- разработка предложений по совершенствованию отношений Российской Федерации с экономическими организациями ведущих индустриальных стран, с другими международными финансовыми организациями.

Департамент методологии бухгалтерского учета и отчетности обеспечивал методологическое руководство постановкой бухгалтерского учета и отчетности организаций независимо от их организационно-правовой формы (кроме бюджетных и кредитных организаций). В рамках данной функции перед Департаментом были поставлены следующие задачи:

- совершенствование методологии бухгалтерского учета, повышение его роли в формировании полной и достоверной информации о хозяйственных процессах и результатах деятельности, в том числе для обеспечения контроля за наличием и движением имущества, использованием всех видов ресурсов;
- разработка показателей бухгалтерской отчетности, исходя из интересов заинтересованных (внутренних и внешних) пользователей;
- проведение работы по приведению методологии бухгалтерского учета на территории Российской Федерации в соответствие с международными стандартами финансовой отчетности.

Департамент государственного финансового контроля. Основной функцией Департамента являлось осуществление в пределах его компетенции государственного финансового контроля. Исходя из этого, он обеспечивал:

- контроль за целевым использованием средств Федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;
- участие в разработке порядка и осуществления контроля за поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности;
- проведение в пределах своей компетенции комплексных ревизий и тематических проверок поступлений и расходования средств федерального бюджета;
- организация и проведение самостоятельно и с привлечением контрольно-ревизионных органов Министерства финансов России в субъектах Российской Федерации документальных ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций по обращениям правоохранительных органов, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления;
- руководство деятельностью контрольно-ревизионных органов (управлений) Министерства финансов России в субъектах Российской Федерации и контроль за организацией этой деятельности;
- разработка и участие в разработке другими департаментами и управлениями Министерства проектов правовых нормативных актов по вопросам, относящимся к компетенции департамента.

Департамент организации аудиторской деятельности. Его главной задачей являлось обеспечение государственного регулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации. В соответствии с этой задачей Департамент выполнял следующие основные функции:

- разработка и реализация единой государственной политики в области аудита и обеспечение формирования, функционирования и развития системы аудита;
- обеспечение формирования законодательной, нормативной и методологической базы аудиторской деятельности;
- разработка через Совет по аудиторской деятельности, экспертиза и представление на утверждение Правительства Российской Федерации федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности;

- организация и реализация системы обучения, аттестации и повышения квалификации аудиторов; формирование перечня учебно-методических центров;
- лицензирование аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов;
- организация системы надзора за соблюдением аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами лицензионных требований и условий;
- организация и осуществление контроля качества работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов и соблюдения ими федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности;
- подготовка предложений по определению объема и разработка порядка представления отчетности лицензированных аудиторов и аудиторских организаций;
- координация и методологическое руководство проведением обязательного аудита;
- ведение в соответствии с законодательством Российской Федерации Государственных реестров выданных квалификационных аттестатов аудиторов, лицензий на осуществление аудиторской деятельности, учебно-методических центров и аккредитованных профессиональных аудиторских объединений;
- подготовка предложений по аннулированию квалификационных аттестатов аудиторов, лишению аккредитации профессиональных аудиторских объединений и приостановлению, а также в судебном порядке аннулированию лицензий на осуществление аудиторской деятельности.

Департамент валютного контроля выполнял следующие основные задачи:

- обеспечение проведения Министерством единой государственной валютной политики путем развития и совершенствования нормативно-правовой базы и организационной системы валютного контроля и координации деятельности в этой сфере органов и агентов валютного контроля, а также правоохранительных, контролирующих и иных федеральных органов исполнительной власти;
- осуществление контроля и надзора за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, юридическими и физическими лицами, участвующими в регулировании и осуществлении валютных операций;
- организация межведомственной координации и методологическое руководство по ведению единой информационной системы валютного контроля на основе Федерального банка данных валютного контроля.

Департамент страхового надзора совместно с территориальными органами страхового надзора обеспечивал осуществление возложенных на Министерство финансов функций государственного надзора за страховой деятельностью. Основные задачи Департамента:

- государственный надзор за страховой деятельностью в Российской Федерации в целях соблюдения требований законодательства о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства;
- лицензирование в установленном порядке деятельности страховых организаций;
- методологическое руководство бухгалтерским, статистическим учетом и отчетностью;
- участие во взаимодействии с международными организациями в области регулирования страховой деятельности.

Департамент управления делами и кадров обеспечивал в центральном аппарате функционирование единой системы организации делопроизводства, документального сопровождения управления и контроля за исполнением поручений, подбор, расстановку и повышение квалификации кадров центрального аппарата, территориальных органов и находящихся в ведении Министерства организаций, а также совершенствование их организационной структуры и штатов. В рамках данной компетенции можно выделить следующие задачи Департамента:

- организация единой системы делопроизводства, руководство, координация и реализация работ по документационному обеспечению управления и контроля за правильностью ее постановки и ведения в структурных подразделениях Министерства с применением средств современной вычислительной техники;
- осуществление контроля за своевременным выполнением структурными подразделениями Министерства поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решений Коллегии, приказов и иных нормативных правовых актов министерства, а также за рассмотрением запросов депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, министерств и других федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений, организаций и обращений граждан;
- организация совместно с другими структурными подразделениями центрального аппарата Министерства работы по подбору и расстановке кадров, а также по укомплектованию территориальных органов и организаций, находящихся в ведении Министерства, высококвалифицированными специалистами и руководящими работниками;
- подготовка специалистов с высшим и средним профессиональным образованием для центрального аппарата и территориальных органов Министерства, переподготовка и повышение квалификации руководящих работников и специалистов центрального аппарата и территориальных органов Министерства.

Юридический департамент осуществлял правовую проработку подготавливаемых Министерством финансов и поступающих в Министерство на заключение проектов федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также обеспечивал соответствие действующему законодательству издаваемых Министерством приказов, инструкций и других нормативных правовых актов, в том числе издаваемых совместно или по согласованию с другими федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. Основные задачи:

- проведение юридической экспертизы проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию Министерства;
- проверка соответствия законодательству Российской Федерации издаваемых Министерством приказов, инструкций и иных нормативных правовых актов;
- проведение правовой проработки проектов договоров (соглашений), в которых одной из сторон выступает Министерство;
- представление в установленном порядке прав и законных интересов Казны Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства в суде, а также прав и законных интересов Министерства в органах государственной власти, общественных объединениях и других организациях.

Департамент финансово-хозяйственного обеспечения и капитального строительства обеспечивал организацию хозяйственно-финансовой деятельности Министерства, финансирование центрального аппарата, территориальных органов и организаций, находящихся в ведении Министерства, работы по капитальному строительству, ремонтным работам, развитию социальной сферы коллектива центрального аппарата. Отсюда основными задачами Департамента финансово-хозяйственного обеспечения и капитального строительства являются:

- составление и исполнение лимита бюджетных обязательств и смет расходов на содержание центрального аппарата, территориальных органов и других организаций, находящихся в ведении Министерства, а также осуществление мероприятий по их финансированию;
- организация работы по капитальному строительству, реконструкции и капитальному ремонту в территориальных органах и центральном аппарате Министерства, материально-техническое и транспортное обеспечение центрального аппарата;
- контроль за работой служб, обеспечивающих надлежащее состояние зданий и сооружений и функционирование инженерных коммуникаций Министерства и организаций социальной сферы, находящихся в его ведении;
- подготовка проектов генеральных разрешений на открытие счетов по учету средств, получаемых от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности по организациям, находящимся в ведении Министерства (в том числе по территориальным органам) и центральному аппарату Министерства;
- подготовка проектов штатного расписания по центральному аппарату Министерства и изменений к нему.

Информационно-технический департамент обеспечивал проведение единой технической политики по созданию и развитию информационных, вычислительных и телекоммуникационных систем в центральном аппарате и территориальных органах Министерства финансов. В рамках данной функции перед Департаментом были поставлены следующие задачи:

- обеспечение единой технической политики при создании, внедрении и сопровождении современных информационных технологий с учетом требований защиты информации на всех этапах ее обработки, хранения и передачи по каналам связи;
- разработка основных направлений развития и организации работ в области создания, внедрения и поддержания в работоспособном состоянии информационных, вычислительных и телекоммуникационных систем Министерства и его территориальных органов;
- проведение совместно с соответствующими структурными подразделениями Государственного комитета Российской Федерации по связи и информатизации единой технической политики в области информатизации территориальных органов Министерства;
- создание, сопровождение и развитие баз данных (Информфонда) Министерства.

Основными задачами **Управления драгоценных металлов и драгоценных камней** были определены:

- обеспечение проведения Министерством финансов единой государственной политики в области добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, включая формирование государственных фондов;
- участие в разработке единой финансовой бюджетной и валютной политики Российской Федерации в отношении драгоценных металлов и драгоценных камней;
- участие в разработке предложений по проекту Федерального бюджета и составлению отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации.

Основными задачами **Управления зарубежных финансовых активов** были определены:

- участие в разработке проекта и исполнении Федерального бюджета в части кредитно-финансовых операций внешнеэкономической деятельности;
- формирование основных положений политики в области финансово-кредитных отношений с иностранными государствами;
- разработка проектов программ предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам и их юридическим лицам, а также участия страны в совместных проектах за рубежом в рамках межправительственных соглашений и договоров;
- ведение Государственной книги по учету государственных и коммерческих кредитов, предоставленных Российской Федерацией иностранным государствам и их юридическим лицам;
- управление в установленном порядке государственными внешними активами Российской Федерации и осуществление необходимых мер по совершенствованию их структуры и повышению эффективности их использования;
- обеспечение участия Российской Федерации в деятельности Парижского клуба в качестве полноправного государства-кредитора;
- обеспечение возвратности государственных и коммерческих кредитов, предоставленных Российской Федерацией или бывшим СССР иностранным государствам, в том числе путем реструктуризации задолженности и проведения конверсионно-обменных операций.

Управление по связям с государственными и общественными организациями, обеспечивало взаимодействие Министерства финансов с органами законодательной и исполнительной власти, общественными организациями и средствами массовой информации. Цель этой деятельности – достижение согласованности в законотворческой работе, оперативного информирования о предпринимаемых министерством действиях и объективного освещения его деятельности в печати, на радио и телевидении.

Основными задачами **Управления по связям с государственными и общественными организациями** были определены организационное и информационное обеспечение:

- деятельности руководства Министерства при взаимодействии с органами законодательной и исполнительной власти, а также деятельности статс-секретаря – первого заместителя Министра финансов, входящего в Представительство Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании;
- участия руководителей и специалистов Министерства в работе комитетов, комиссий и рабочих групп Совета Федерации и Государственной Думы по подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, относящихся к компетенции Министерства, в обсуждении этих проектов на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, во встречах с депутатскими фракциями и группами;
- осуществления постоянных контактов с соответствующими структурными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации, обеспечивающих согласование позиций по законопроектам, регулирующим финансово-экономические отношения в стране;
- организации разъяснения через средства массовой информации единой государственной финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, ее приоритетов, роли и значения Министерства в реформировании бюджетной системы и экономики, формирование у российской и зарубежной общественности позитивного отношения к его деятельности;

- обеспечения взаимодействия Министерства с центрами изучения общественного мнения и составление собственных программ по изучению и определению мнения общественности, в том числе депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, о деятельности Министерства;
- отбора материалов, публикуемых в средствах массовой информации, по освещению деятельности Министерства, оперативная организация реагирования на критику в его адрес;
- информационно-пропагандистского обеспечения выпусков Министерством государственных ценных бумаг;
- организации и проведения пресс-конференций, брифингов, «круглых столов», встреч и интервью представителей средств массовой информации с руководством и специалистами Министерства.

В системе Министерства финансов России действовали территориальные подразделения Федерального казначейства, территориальные контрольно-ревизионные органы, региональные управления по валютному контролю, территориальные органы страхового надзора, а также сеть подведомственных организаций¹.

Территориальные органы Федерального казначейства. Территориальными органами единой централизованной системы Федерального казначейства являлись управления по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, Москве и Санкт-Петербургу и отделения по городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах.

Органы Казначейства являлись и являются в настоящее время юридическими лицами и имеют самостоятельные сметы расходов. Они несут установленную законодательством ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них задач и подчиняются руководителю Казначейства – начальнику Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов России.

Органы Казначейства по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, Москве и Санкт-Петербургу, городам с районным делением, имеющим в своем подчинении нижестоящие органы Казначейства, осуществляют на соответствующей территории функции, аналогичные функции ГУФК, в части организации обслуживания исполнения Федерального бюджета, руководства работой отделений Казначейства, ведения Реестра распорядителей средств Федерального бюджета на соответствующей территории и др.

Органы Казначейства по городам (за исключением городов районного подчинения), районам, районам в городах выполняют следующие функции: обслуживание исполнения федерального бюджета и государственных (федеральных) внебюджетных фондов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств; распределение доходов между звеньями бюджетной системы. Они контролируют своевременность операций с названными средствами, осуществляют по представлению государственных налоговых инспекций возврат в федеральный бюджет Российской Федерации излишне взысканных и уплаченных налогов и других платежей; реализуют

¹ В целях оптимизации структуры территориальных органов Министерства финансов Российской Федерации, сокращения численности работников и расходов на содержание этих органов, устранения дублирования в их деятельности и улучшения взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Правительство Российской Федерации Постановлением от 5 ноября 1999 г. №1231 исключило финансовые органы из состава территориальных органов федерального Министерства финансов, а их финансирование передало в бюджеты субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

контрольные функции во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти, налоговыми, правоохранными органами и банками; рассматривают заявления, предложения, жалобы граждан, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к компетенции Казначейства, и жалобы на действия должностных лиц территориальных органов Казначейства; выполняют ряд других функций в соответствии с Положением «О Федеральном казначействе» и по поручению вышестоящих органов Казначейства.

Руководители органов Казначейства по республикам, краям, областям, автономным образованиям, Москве и Санкт-Петербургу назначаются и освобождаются от должности Министром финансов Российской Федерации по представлению руководителя Казначейства – начальника Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов России. Руководители органов Казначейства по городам, районам и районам в городах назначаются и освобождаются от должности начальниками вышестоящих органов Казначейства по республикам, краям, областям, автономным образованиям, Москве и Санкт-Петербургу.

Структура и штатные расписания ГУФК Министерства финансов России, органов Казначейства по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, Москве и Санкт-Петербургу, районам, городам (за исключением городов районного подчинения и районов в городах) утверждаются руководителями этих органов в пределах установленного им фонда оплаты труда.

Территориальные контрольные органы. Ими являлись и являются Контрольно-ревизионные управления (КРУ) Министерства финансов России в субъектах Российской Федерации. Действуют КРУ на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации» от 6 августа 1998 г. №888, создаются по решению Министерства. Руководит деятельностью территориальных органов Департамент государственного финансового контроля.

В настоящее время КРУ Министерства финансов России имеются в большинстве субъектов Российской Федерации, их нет только в нескольких территориально небольших республиках и автономных округах.

Основная задача КРУ Министерства финансов России – осуществление в пределах своей компетенции последующего государственного финансового контроля на территории соответствующего субъекта или региона Российской Федерации. КРУ взаимодействуют с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и другими организациями.

В соответствии со своими задачами КРУ выполняют следующие основные функции:

- проведение ревизий и проверок в порядке осуществления последующего контроля за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью средств Федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;
- осуществление документальных ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций любых форм собственности по мотивированным постановлениям правоохранных органов;
- участие в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции управления, анализ практики применения законодательства по вопросам финансового контроля, представление в установленном порядке предложений по совершенствованию этого законодательства и др.

КРУ наделены необходимыми для проведения ревизий и проверок правами: они могут запрашивать и проверять нужные для ревизии документы и данные как в ревизуемой организации, так и в различных органах власти и других организациях, получать соответствующие письменные объяснения, проверять фактическое наличие и правильность использования денежных средств, ценных бумаг и материальных ценностей, требовать в необходимых случаях от руководителей проверяемых организаций проведения инвентаризаций, ставить перед правоохранительными органами вопрос об изъятии документов, подтверждающих факты хищения, злоупотреблений или порчи имущества.

В процессе ревизий и проверок КРУ совместно с руководителями организаций принимают меры по устранению выявленных нарушений, вносят предложения об ограничении и прекращении финансирования, взыскании средств, использованных не по целевому назначению, привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушениях.

Возглавляет КРУ Министерства финансов России в субъекте Федерации руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Министерством финансов Российской Федерации. Он работает на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на КРУ задач и функций.

Структурно КРУ состоит из нескольких отделов, основными из которых являются Организационный отдел, Отдел бюджетного контроля, Отдел по взаимодействию с правоохранительными органами. Имеются также подразделения по городам и районам данного субъекта Федерации.

Для осуществления валютного контроля приказом Министерства финансов в конце 2000 г. образованы региональные управления по валютному контролю. Они в соответствии с возложенными на них задачами участвуют в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества в области валютного контроля и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, в разработке и реализации мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем.

В связи с образованием в 2000 г. федеральных округов, было принято постановление Правительства Российской Федерации о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации. Руководителям федеральных органов исполнительной власти было, в частности, предложено осуществить при необходимости перемещение территориальных органов, согласовывая их местоположение со схемой размещения полномочных представителей. Коллегия Министерства финансов России в апреле 2000 г. принимает решение о реорганизации территориальных органов страхового надзора, приводя их в соответствие с федеральными округами. На основании указанного решения подготавливается новая схема территориальных органов, состоящая из семи федеральных окружных инспекций страхового надзора и трех отделений окружных инспекций.

В Российской Федерации функционировали подведомственные Министерства финансов, организации и учреждения специального назначения.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 21 ноября 1996 г. №1378, при Министерстве финансов России было создано **Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России).**

Приказ Министерства финансов Российской Федерации №1941 от 11 декабря 1996 г. утвердил Положение о Государственном учреждении по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов России.

Основные задачи Гохрана России:

- участие в процессе формирования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации (далее – Госфонд России), в том числе Алмазного фонда, обеспечение хранения, учета и сохранности драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий, их содержащих;
- формирование плана отпуска драгоценных металлов и драгоценных камней и возврата указанных ценностей из лома и отходов;
- осуществление контроля за целевым использованием, учетом, хранением драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий, их содержащих, за реализацией этих ценностей на внутреннем и внешнем рынках, сбором и сдачей в Госфонд России драгоценных металлов в виде лома и отходов и рекуперированных алмазов.

Являясь активным участником мирового рынка драгоценных камней, Гохран России оказывает существенное влияние на формирование ценовой политики алмазно-бриллиантового комплекса.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. №371 «Об утверждении правил осуществления государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней», в настоящее время Гохран России обеспечивает выполнение новых для него функций государственного контроля. Эксперты-геммологи Гохрана принимают непосредственное участие в работе специализированных таможенных постов, осуществляющих в соответствии с решениями Президента Российской Федерации таможенное оформление драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них.

Государственное унитарное предприятие – внешнеэкономическое объединение «Алмазювелирэкспорт» (ГУПВО). Как подведомственная организация оно было образовано в результате реорганизации Всесоюзного хозрасчетного внешнеэкономического объединения «Алмазювелирэкспорт» в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1992 г. №2079-р и вначале называлось Государственным предприятием – Внешнеэкономическим объединением «Алмазювелирэкспорт». После вступления в силу 1 января 1995 г. первой части Гражданского кодекса Российской Федерации Объединение является государственным унитарным предприятием (основание – Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 7 февраля 1995 г. №83).

Имущество ГУПВО «Алмазювелирэкспорт» является государственной собственностью Российской Федерации и закреплено за Объединением на праве хозяйственного ведения по договору с Мингосимущества России от 13 ноября 1996 г. №01-12/1995. ГУПВО «Алмазювелирэкспорт» имеет уставный капитал в размере 5 млрд руб.

Предмет деятельности ГУПВО «Алмазювелирэкспорт» в соответствии с Уставом – осуществление операций по экспорту и импорту алмазов, бриллиантов, металлов платиновой группы и промышленных изделий из них, золота, серебра, ювелирных изделий, изделий золотых и серебряных дел мастеров, изделий из природного и культивированного жемчуга, драгоценных или полудрагоценных камней, прочих изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, включая часы, а также импорт оборудования, приборов, инструментов, товаров народного потребления; осуществление посреднических, консультационных, информационных и иных услуг.

Экспортные операции с драгоценными камнями и драгоценными металлами во исполнение указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации имеют гриф «Секретно», в силу чего деятельность Объединения носит закрытый характер.

Большую долю работы Объединения составляет производственная деятельность (сортировка, оценка, комплектация).

Основой коммерческой деятельности остается экспорт оптовых партий алмазов, бриллиантов, металлов платиновой группы и ювелирных изделий. Объединение «Алмазювелирэкспорт» в настоящее время инвестирует значительные средства в создание новых промышленных компаний на территории России, разработку сырьевой базы для гранильного и ювелирного производства. ГУПВО «Алмазювелирэкспорт» обязано осуществлять работы по совершенствованию страховой, транспортно-экспедиторской и банковской инфраструктур, по организации сбытовой сети (ювелирных магазинов) – открытие ювелирных магазинов. Таким образом, функционирует единый функциональный комплекс ГУПВО «Алмазювелирэкспорт». Его задача – создание завершенного производственного торгового цикла, начиная с добычи и обработки драгоценных камней и драгоценных металлов и заканчивая производством и реализацией готовых изделий.

Объединение «Гознак». В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об Объединении государственных предприятий и организаций по производству государственных знаков» от 21 декабря 1993 г. №2231 было установлено, что Объединение «Гознак» сохраняет особую систему управления, является юридическим лицом с правом осуществления хозяйственной и внешнеэкономической деятельности.

Объединение «Гознак» является комплексом государственных предприятий, непосредственно подчиняющихся Министерству финансов России. В состав Объединения Указом Президента Российской Федерации были включены Московская печатная фабрика Гознака, Пермская печатная фабрика Гознака, Московская типография Гознака, Рязская печатная фабрика Гознака, Ленинградская (Санкт-Петербургская) бумажная фабрика Гознака, Краснокамская бумажная фабрика Гознака, Московский монетный двор Гознака, Ленинградский (Санкт-Петербургский) монетный двор Гознака, Научно-исследовательский институт Гознака в Москве.

В развитие Указа Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации 5 января 1995 г. приняло Постановление «Вопросы Объединения государственных предприятий и организаций по производству государственных знаков – Объединения «Гознак» Министерства финансов Российской Федерации».

Постановлением было установлено, что утверждение уставов Объединения «Гознак» и входящих в него предприятий и организаций, заключение, изменение и расторжение контрактов с генеральным директором Объединения и директорами предприятий и организаций Объединения «Гознак», осуществляются Министерством финансов Российской Федерации. Генеральный директор Объединения «Гознак» по должности должен входить в состав Коллегии Министерства финансов России. Благодаря принятию этих документов было обеспечено единство системы Гознака.

Основной задачей Объединения является разработка и изготовление чеканной и печатной продукции по заказу федеральных государственных учреждений и правительственных организаций, например, билетов Банка России, монет, сберегательных книжек, облигаций, аттестатов об образовании, государственных наград, акцизных специальных марок на алкогольную и табачную продукцию и других документов. Одновременно предприятия Объединения выполняют заказы правительственных организаций, а также изготавливают продукцию для частных предприятий и организаций – акций банков и предприятий, сертификатов и т.п.

Дирекция Объединения «Гознак» определяет объемы производственной программы предприятий и организаций, входящих в Объединение, размещает заказы на изготовление бумажных денежных знаков и монет, государственных ценных бумаг, планирует закупку прогрессивных отечественных и зарубежных технологий, организует работу предприятий в области капитального строительства, обеспечивает единство ценовой по-

литики, контролирует выполнение заданий государственных органов, координирует внешнеэкономическую деятельность предприятий Объединения, осуществляет меры по сохранности секретных сведений и изделий строгой отчетности. Объединение «Гознак» обеспечивает изготовление продукции с достаточно высокой степенью защиты от фальсификаций и подделок.

Объединение «Гознак» поддерживает партнерские отношения с производителями банкнотной продукции и монет в Великобритании, Германии, Испании, Италии, Франции и осуществляет изготовление для иностранных заказчиков бумажных денег и монет, почтовых марок, банкнотной и других видов бумаги.

Российская государственная пробирная палата. Правительство России Постановлением от 2 февраля 1998 г. №106 создало Российскую государственную пробирную палату как федеральное учреждение при Министерстве финансов России, передав ей функции пробирного надзора и контроля.

В настоящее время Палате подчинены 16 территориальных государственных инспекций пробирного надзора (ГИПН) и 5 филиалов, осуществляющих функции государственного пробирного надзора на территории соответствующих районов деятельности.

Задача Палаты – защита прав потребителей ювелирных и других бытовых изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, прав изготовителей указанных изделий от нечестной конкуренции, защита государственных интересов путем контроля деятельности предприятий, учреждений, организаций и физических лиц, изготавливающих ювелирные и другие бытовые изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней, осуществляющих их ремонт и обеспечивающих их обращение (торговля, скупка, залоговая деятельность), экспозицию и транспортировку.

Палата обеспечивает организационное и методическое единство деятельности территориальных ГИПН, снабжает их современными аналитическими и другими приборами, специальным оборудованием, государственными пробирными клеймами и эталонными сплавами драгоценных металлов.

Для выполнения своей задачи Палата осуществляет пробирный надзор, включающий опробование, анализ и клеймение Государственным пробирным клеймом Российской Федерации ювелирных и других бытовых изделий, изготовленных из сплавов драгоценных металлов, как внутреннего производства, так и ввозимых из-за границы для продажи; проведение экспертизы оттисков пробирных клейм, экспертизы драгоценных металлов и драгоценных камней и изделий из них, арбитражных и контрольных анализов; экспертиз музейных и архивных ценностей, сертификацию ограненных драгоценных камней.

Палата осуществляет также государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней, их лома и отходов, т.е. постоянный контроль в организациях, определенных Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 января 1999 г. №64 «Об организациях, в которых осуществляется постоянный контроль за добычей, производством, переработкой, использованием, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней»¹, и периодический контроль во всех организациях, осуществляющих указанную деятельность, независимо от организационно-правовых форм, в том числе в воинских частях и формированиях, а также у индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями.

¹ См.: СЗ РФ от 25 января 1999 г. №4. Ст. 556.

Непосредственно пробирный надзор осуществляется территориальными государственными инспекциями. Аппарат госинспекций, осуществляющий пробирный надзор, экспертизу музейных и архивных ценностей, постоянный и периодический контроль за использованием драгоценных металлов и драгоценных камней на территории Российской Федерации, в настоящее время насчитывает более 700 человек, в том числе 430 человек производственного персонала и 230 сотрудников аппарата управления, имеющих высшее, среднее техническое и среднее образование.

В государственных инспекциях пробирного надзора имеются производственные участки по опробованию, механическому, электроискровому и лазерному клеймению изделий, химические лаборатории, подразделения музейных экспертов и контрольного аппарата.

3.3. Ведомственный финансовый контроль

Этот вид контроля осуществляется ревизионными органами министерств и ведомств за финансовой деятельностью подотчетных предприятий и организаций. Ежегодно министерства и ведомства представляют Правительству РФ доклады о контрольно-ревизионной работе. Важным элементом ведомственного контроля является контроль, осуществляющийся на конкретных предприятиях и организациях их руководителями и главными бухгалтерами.

3.4. Аудиторский финансовый контроль

Аудит (от лат. *audio* – слышать, слушать) – независимая вневедомственная финансовая проверка, осуществляемая аудиторами-предпринимателями или аудиторскими фирмами на коммерческой основе. Основная цель аудита – установление достоверности финансовой отчетности и соответствие ее установленным нормативам. Небезынтересное определение предложено Американской бухгалтерской ассоциацией по основным концепциям учета (Комитет Американской бухгалтерской ассоциации по основным концепциям учета (American Accounting Association – AAA; Committee on Basic Auditing Concepts): «Аудит – это системный процесс получения и оценки объективных данных об экономических действиях и событиях, устанавливающий уровень их соответствия определенному критерию и представляющий результаты заинтересованным пользователям»¹.

Впервые в Российской Федерации аудиторская деятельность была регламентирована «Временными правилами аудиторской деятельности в Российской Федерации», утвержденным Указом Президента Российской Федерации 22 декабря 1993 г. и Постановлением Правительства РФ 6 мая 1994 г. «Об утверждении нормативных документов по регулированию аудиторской деятельности в Российской Федерации»², которые прекратили свое действие в связи с принятием Федерального закона «Об аудиторской деятельности», вступившего в силу 9 сентября 2001 года.

Основные положения Федерального Закона «Об аудиторской деятельности» 7 августа 2001 года.

Аудит (аудиторская деятельность) – предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей (аудируемых лиц).

¹ Адамс Р. Основы аудита / Под ред. Я.В. Соколова. – М.: ЮНИТИ, 1995.

² См.: Собрание Актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №52. Ст. 5069; СЗ РФ. 1994. №4. Ст. 365.

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. Аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам запрещается заниматься какой-либо иной предпринимательской деятельностью.

Исходя из вышеназванных положений действующего федерального закона, можно с полной определенностью утверждать, что так называемый «внутренний аудит», о котором говорят и пишут некоторые некомпетентные управленцы, с юридической точки зрения не имеет смысла и просто не возможен.

Сопутствующие аудиту услуги: постановка, восстановление, и ведение бухгалтерского учета, составление финансовой (бухгалтерской) отчетности, бухгалтерское, налоговое, управленческое, правовое консультирование, анализ финансово-хозяйственной деятельности, составление бизнес-планов, оценка стоимости имущества, предпринимательских рисков, разработка и анализ инвестиционных проектов, проведение маркетинговых исследований, представительство в судебных и налоговых органах по налоговым и таможенным спорам и др. (ст. 1).

Аудитором является физическое лицо, отвечающее квалификационным требованиям, установленным уполномоченным федеральным органом, и имеющее квалификационный аттестат аудитора. Аудитор вправе осуществлять аудиторскую деятельность в качестве работника аудиторской организации или в качестве лица, привлекаемого аудиторской организацией к работе на основании гражданско-правового договора, либо в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющего свою деятельность без образования юридического лица (ст. 3).

Аудиторская организация – коммерческая организация, осуществляющая аудиторские проверки и оказывающая сопутствующие услуги на основании лицензии. Аудиторская организация может быть создана в любой организационно-правовой форме, за исключением открытого акционерного общества. Не менее 50% кадрового состава аудиторской организации должны составлять граждане РФ, постоянно проживающие на территории РФ, а в случае если руководителем организации является иностранный гражданин – не менее 75%. В штате аудиторской организации должно состоять не менее 5 аудиторов (ст. 4).

Аудиторская тайна. Аудиторские организации и индивидуальные предприниматели обязаны хранить тайну об операциях аудируемых лиц и лиц, которым оказывались сопутствующие аудиту услуги; обязаны обеспечивать сохранность сведений и документов, получаемых и (или) составляемых ими при осуществлении аудиторской деятельности, не вправе передавать указанные сведения и документы или их копии лицам либо разглашать их без письменного согласия организаций и (или) индивидуальных предпринимателей, в отношении которых осуществлялся аудит и оказывались сопутствующие аудиту услуги, за исключением случаев, предусмотренных законом «Об аудиторской деятельности» и другими федеральными законами.

Федеральный орган исполнительной власти (уполномоченный федеральный орган), осуществляющий государственное регулирование аудиторской деятельности, и иные лица, получившие доступ к сведениям, составляющим аудиторскую тайну, обязаны сохранять конфиденциальность в отношении таких сведений. В случае разглашения аудиторской организацией, индивидуальным аудитором, уполномоченным федераль-

ным органом, а также иными лицами, получившими доступ к сведениям, составляющим аудиторскую тайну, аудируемое лицо или лицо, которому оказывались сопутствующие аудиту услуги, а также аудиторские организации и индивидуальные предприниматели вправе потребовать от виновного лица возмещение причиненных убытков (ст. 8).

Правила (стандарты) аудиторской деятельности – единые требования к порядку осуществления аудиторской деятельности, оформлению и оценке качества аудита и сопутствующих ему услуг, а также к порядку подготовки аудиторов и оценке их квалификации. Правила (стандарты) аудиторской деятельности подразделяются на:

- федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности;
- внутренние правила (стандарты) аудиторской деятельности, действующие в профессиональных аудиторских объединениях, а также правила (стандарты) аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов.

Федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности являются обязательными для аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, а также для аудируемых лиц, за исключением положений, в отношении которых указано, что они имеют рекомендательный характер. Федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности утверждаются Правительством Российской Федерации.

Профессиональные аудиторские объединения вправе, если это предусмотрено их уставами, устанавливать для своих членов правила (стандарты) аудиторской деятельности, которые не могут противоречить федеральным правилам (стандартам) аудиторской деятельности и требования которых не могут быть ниже требований федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности и правил профессионального аудиторского объединения, членами которых они являются.

Аудиторские организации и индивидуальные аудиторы вправе устанавливать для своих членов правила (стандарты) аудиторской деятельности, которые не могут противоречить федеральным правилам (стандартам) аудиторской деятельности и требования которых не могут быть ниже требований федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности. Аудиторские организации и индивидуальные аудиторы в соответствии с требованиями законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности вправе самостоятельно выбирать приемы и методы своей работы, за исключением планирования и документирования аудита, составления рабочей документации аудитора, аудиторского заключения, которые осуществляются в соответствии с федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности (ст. 9).

Аудиторское заключение представляет собой официальный документ, предназначенный для пользователей финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц, составленный в соответствии с федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности и содержащий выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации или индивидуального аудитора о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемого лица и соответствии порядка ведения его бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации. Форма, содержание и порядок представления аудиторского заключения определяются федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности (ст. 10).

Заведомо ложное аудиторское заключение – аудиторское заключение, составленное без проведения аудиторской проверки или составленное по результатам такой проверки, но явно противоречащее содержанию документов, представленных для аудиторской проверки и рассмотренных аудиторской организацией или индивидуальным аудитором в ходе аудиторской проверки. Заведомо ложное аудиторское заключение при-

знается таковым только по решению суда. Составление заведомо ложного аудиторского заключения влечет ответственность в виде аннулирования у индивидуального аудитора или аудиторской организации 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 (ст. 11).

Независимость аудиторов, аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов

Аудит не может осуществляться:

1) аудиторами, являющимися учредителями (участниками) аудируемых лиц, их руководителями, бухгалтерами и иными лицами, несущими ответственность за организацию и ведение бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности;

2) аудиторами, состоящими с учредителями (участниками) аудируемых лиц, их должностными лицами, бухгалтерами и иными лицами, несущими ответственность за организацию и ведение бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности, в близком родстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья/сестры, родители и дети супругов);

3) аудиторскими организациями, руководители и иные должностные лица которых являются учредителями (участниками) аудируемых лиц, их должностными лицами, бухгалтерами и иными лицами, несущими ответственность за организацию и ведение бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности;

4) аудиторскими организациями, руководители и иные должностные лица которых состоят в близком родстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с учредителями (участниками) аудируемых лиц, их должностными лицами, бухгалтерами и иными лицами, несущими ответственность за организацию и ведение бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности;

5) аудиторскими организациями в отношении аудируемых лиц, являющихся их учредителями (участниками), в отношении аудируемых лиц, для которых эти аудиторские организации являются учредителями (участниками), в отношении дочерних организаций, филиалов и представительств указанных аудируемых лиц, а также в отношении организаций, имеющих общих с этой аудиторской организацией учредителей (участников);

6) аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами, оказывавшими в течение трех лет, непосредственно предшествовавших проведению аудиторской проверки, услуги по восстановлению и ведению бухгалтерского учета, а также по составлению финансовой (бухгалтерской) отчетности физическим и юридическим лицам, – в отношении этих лиц (ст. 12).

Очевидно, что изложенная в законе концепция независимости аудиторской деятельности не адекватна. Помимо вышеперечисленных позиций, в первую очередь необходимо было точно определить существенные особенности независимости аудиторской деятельности как деятельности предпринимательской, т.е. независимости от государственных органов, которые не имеют права вмешиваться в аудиторскую деятельность по существу, а лишь контролировать аудиторские фирмы и индивидуальных аудиторов по поводу их соответствия установленным законом требованиям.

Аттестация на право осуществления аудиторской деятельности – проверка квалификации физических лиц, желающих заниматься аудиторской деятельностью. Аттестация осуществляется в форме квалификационного экзамена, успешно сдавшим выдается квалификационный аттестат аудитора. К обязательным требованиям претендента на получение аттестата относятся: наличие стажа работы по экономической или юридиче-

ской специальности не менее 3 лет, высшее экономическое и (или) юридическое образование, полученное в российских образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию. Каждый аудитор, имеющий квалификационный аттестат, обязан в течение каждого календарного года начиная с года, следующего за годом получения аттестата, проходить обучение по программам повышения квалификации, утвержденным уполномоченным федеральным органом (ст. 15).

§ 4. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ

В соответствии с Федеральным законом №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», подписанным Президентом РФ 7 августа 2001 года и Указом Президента РФ №1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 1 ноября 2001 года, был создан Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу, подотчетный Министерству финансов РФ.

Необходимо проанализировать терминологию, связанную с реализацией вышеназванных нормативных актов.

Юридический смысл термина «отмывание» может быть интерпретирован как нечто подобное реституции, т.е. возвращению объекта в прежнее состояние. Безусловно, в отношении процесса легализации это не приемлемо по существу, так как определяющие характеристики денежных и иных материальных средств, полученных посредством преступления, ни при каких обстоятельствах не исчезают: денежные средства, полученные в результате незаконной торговли наркотиками, незаконной торговли оружием, эксплуатации проституции, в результате разбойного нападения или кражи всегда остаются таковыми по существу.

Каких-либо исторических реминисценций в России данный термин не имеет, он механически заимствован из западной, англоязычной юридической лексики. После принятия XVIII поправки к Конституции США, ратифицированной 16 января 1919 г., в данной стране интенсивное развитие получила организованная преступность, связанная с бутлегерством, то есть с осуществлением запрещенного данной поправкой производства, ввоза, транспортировки и продажи алкогольных напитков с целью их потребления¹. В крупных городах США часть таких доходов легализовывалась через сеть китайских прачечных, именно этим и объясняется использование термина «отмывание» сначала в полицейском сленге, а затем и в юридической лексике. Вышесказанное определяет, что применение термина в русскоязычной юридической лексике не адекватно. Тем не менее, к сожалению, оно имеет место. Более того, в официальных текстах, в частности, в выступлениях Председателя Комитета по финансовому мониторингу используются такие вызывающие недоумение с точки зрения стилистики русского языка термины, как «антиотмывочное сотрудничество» и «антиотмывочные механизмы»².

В то же время вышеназванный закон содержит вполне определенное и ясное, безупречное с юридической точки зрения понятие «легализация». Так, в статье 3 указано: легализация доходов, полученных преступным путем, – это «придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, по-

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Под ред. О.А. Жидкова. – М.: Прогресс, 1993. – С. 45.

² См.: www.kfm.ru – официальный сайт Комитета по финансовому мониторингу РФ.

лученным в результате совершения преступления, за исключений преступлений, предусмотренных статьями 193, 194, 198 и 199 Уголовного кодекса Российской Федерации, ответственность по которым установлена указанными статьями». В данном положении раскрыто содержание понятия «легализации» и определено понятие «преступный путь».

Термин «мониторинг» происходит от латинского «moneo», что означает «предостерегать», «обращать внимание», отсюда monitor – тот, кто предостерегает, monitio – предостережение¹. Такая этимология в принципе достаточно ясно раскрывает существо обозначаемого им понятия.

В современной русской юридической терминологии соответственно можно определить понятие «финансовый мониторинг» как систему наблюдения за осуществлением определенных операций с денежными средствами и иным имуществом. Подобную конструкцию – «система наблюдения», применительно к иным видам юридического мониторинга, предлагает, кстати, наиболее авторитетное отечественное юридическое энциклопедическое издание².

Приемлемо, на наш взгляд, и такое определение: *финансовый мониторинг* – система аккумуляции и аналитической обработки информации об определенных операциях с денежными средствами и иным имуществом, в отношении которых есть основания подозревать легализацию доходов, полученных преступным путем, или финансирование терроризма, с целью представления информации об этих операциях государственным правоохранительным органам и международным структурам, осуществляющим борьбу с организованной преступностью.

Из вышесказанного следует, что полицейские функции, то есть непосредственно борьба с преступностью, равно как и разведывательные функции, не свойственны Комитету по финансовому мониторингу. Тем не менее, в средствах массовой информации применительно к данному органу исполнительной власти систематически используются юридически неадекватные наименования – «финансовая полиция», «финансовая разведка»³.

В Указе Президента Российской Федерации 1 ноября 2001 года были сформулированы основные задачи Комитета по финансовому мониторингу в качестве федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять меры по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем. Таковыми были определены:

- сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ (перечень таких операций установлен ст. 6 Закона);
- создание единой информационной системы и ведение Федеральной базы данных в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем;
- направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция, сделка связаны с легализацией доходов, полученных преступным путем;
- осуществление в соответствии с международными договорами РФ взаимодействия и информационного обмена (на основании запросов либо по собственной инициативе) с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем; но передача информации, связанной с выявлением, изъятием и конфискацией доходов, полученных преступным путем, компетентным органам иностранного государства осуществляется лишь, когда она не наносит ущерба интересам национальной безопасности России и может позволить указанным органам этого государства начать расследование или сформулировать запрос;

¹ Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. – Изд. 6-е. – М., 2000. – С. 493.

² Юридическая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорнина. – М., 2001. – С. 541–542.

³ См.: www.rian.ru – официальный сайт РИА «Новости».

- представление РФ в международных организациях по вопросам противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

Основной функцией Комитета по финансовому мониторингу России являлось осуществление обязательного наблюдения, т.е. реализация совокупности принимаемых уполномоченным органом мер по контролю за операциями с денежными средствами или иным имуществом, осуществляемому на основании информации, представляемой ему организациями, проводящими такие операции, а также по проверке этой информации в соответствии с законодательством РФ.

Информация по операциям, подлежащим обязательному контролю, а также по операциям, в отношении которых возникают подозрения об их осуществлении с целью легализации доходов, полученных преступным путем, представляется организациями Комитету по финансовому мониторингу не позднее окончания рабочего дня, следующего за днем совершения соответствующей операции.

В целях проверки достоверности получаемой информации Комитет вправе направлять в организации письменные запросы о представлении информации по вышеуказанным операциям. Информацию и документы по данным операциям организации должны представлять в течение пяти рабочих дней со дня получения соответствующего запроса. Указанная информация в порядке, определенном статьей 7 Закона от 7 августа 2001 г., предоставляется на основании проведения внутреннего контроля деятельности организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом. Цель внутреннего контроля – выявление операций, подлежащих обязательному контролю, и иных операций с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма.

Работники Комитета при исполнении возложенных на них обязанностей несут установленную законодательством РФ ответственность за разглашение ставших им известными сведений, связанных с его деятельностью и составляющих служебную, банковскую, налоговую или коммерческую тайну.

Законодательно установлен запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. Кроме того, в статье 8 данного закона точно установлено, что предоставление по запросу уполномоченного органа информации и документов органами государственной власти РФ и ее субъектов, органами местного самоуправления, а также Центральным банком РФ в целях и порядке, предусмотренных законом, *не является нарушением служебной, банковской, налоговой и коммерческой тайны*. Соответствующие изменения внесены в статью 26 действующего Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Заинтересованное лицо вправе обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в установленном законом порядке. При этом вред, причиненный физическим и юридическим лицам незаконными действиями Комитета по финансовому мониторингу России или его работниками в связи с выполнением своих функций, подлежит возмещению за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством РФ.

Фактическая работа Комитета осуществлялась с 1 февраля 2001 года, когда он начал принимать информацию о финансовых операциях, требующих контроля, от банков и иных организаций в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.04.2002 №245 «Об утверждении положения о представлении информации в Комитет РФ по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и другим имуществом».

Данный документ определял, что информация в Комитет предоставляется организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом.

вом. К таковым организациям были отнесены: кредитные организации; компании – профессиональные участники рынка ценных бумаг; страховые компании; лизинговые компании; организации федеральной почтово-телеграфной связи; ломбарды.

Указанный акт достаточно детально регламентировал порядок предоставления информации в Комитет РФ по финансовому мониторингу, причем им была предусмотрена юридическая ответственность, следующая за невыполнением предписаний Положения. Так, нарушения организациями, действующими на основании лицензий, требований, связанных с порядком предоставления информации, может повлечь отзыв лицензии в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

В соответствии с вышеназванным Указом Президента РФ от 1 ноября 2001 года, Комитет по финансовому мониторингу имел следующую, на наш взгляд обоснованную и логичную, структуру.

Информационно-технологическое управление обеспечивало создание единой информационной системы и ведение Федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, а также осуществляло работу по сбору и обработке информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации, и формированию информационных ресурсов, относящихся к ведению Комитета.

Управление финансового анализа осуществляло в установленном порядке анализ и проверку информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем. В задачи данного подразделения входило направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией.

Управление надзорной деятельности обеспечивало контроль за исполнением организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, законодательства в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, а также взаимодействие с надзорными органами по вопросам организации надзорной деятельности в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. К надзорным органам в данной сфере, согласно Указу от 1 ноября 2001 года, были отнесены Центральный банк России, Министерство финансов России, Федеральная комиссия ценных бумаг.

Управление международного сотрудничества обеспечивало осуществление сотрудничества с компетентными органами иностранных государств и международными организациями в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, а также участие Комитета в деятельности международных организаций, изучает международный опыт и практику противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

Юридическое управление осуществляло работу по правовому обеспечению деятельности Комитета по финансовому мониторингу РФ по вопросам, входящим в его компетенцию, а также осуществляло правовую экспертизу подготавливаемых Комитетом нормативных правовых документов и участвовало в подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных актов, связанных с компетенцией Комитета по финансовому мониторингу.

На *Управление безопасности* были возложены задачи, связанные с обеспечением защиты информации, относимой к государственной тайне, и конфиденциальной информации.

Кроме того, в составе Комитета функционировало *Управление делами и кадров*, на которое, помимо осуществления документационного обеспечения деятельности и подбора кадров, была возложена организация работы с обращениями граждан. Соответственно, заявления, поступавшие от физических лиц, проходили первичную обработку в названном управлении, регистрировались и направлялись на рассмотрение руководству Комитета либо руководству структурного подразделения, в компетенцию которого входит данный вопрос. Так, в течение 2003 года в Управление поступило около 60 письменных обращений граждан, из них 5 анонимных. По своему содержанию поступившие обращения разделялись на следующие группы:

- о возможных финансовых нарушениях и незаконных операциях – 22 обращения;
- о порядке постановке на учет и взаимодействии с правоохранительными и налоговыми органами – 12 обращений;
- о трудоустройстве в Комитет и его территориальные органы – 8 обращений;
- письма обманутых вкладчиков – 3 обращения;
- просьбы об исключении граждан из Перечня организаций и лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности – 2 обращения;
- прочие – 13 обращений.

По рассмотрении этих документов двадцать одно обращение физических лиц было направлено в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для рассмотрения в порядке общего надзора с извещением заявителей¹.

Положением «О предоставлении информации в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и иным имуществом» от 17 апреля 2002 года было определено, что в состав операций, подлежащих обязательному контролю, входят операции, представляющие собой скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий, операции, связанные с проведением лотерей, тотализаторов и иных игр, в которых организатор разыгрывает призовой фонд между участниками, в том числе игр в электронном виде, а также денежные операции, осуществляемые организациями, управляющими инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами.

В связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» 25.07.2002 г. в закон 7 августа 2001 года были внесены изменения, в соответствии с которыми обязательному контролю подлежат такие операции, как: зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одна из сторон является экстремистской организацией либо физическим лицом, в отношении которого имеется вступивший в законную силу приговор суда о признании его виновным в совершении преступления экстремистской направленности, либо организацией, прямо или косвенно находящейся в собственности или под контролем таких организаций или лица, либо физическим или юридическим лицом, действующим от имени или по указанию таких организаций или лица».

Обозначенная данными изменениями политическая тенденция получила дальнейшее развитие.

В октябре 2002 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» №131-ФЗ. Этим актом наряду с механизмом противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, создавался ме-

¹ См.: www.kmf.ru

ханизм противодействия финансированию терроризма. Решения законодателя при этом представляются оптимальными: вся юридическая конструкция, созданная для организации противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, при сохранении данной задачи была сориентирована также на противодействие финансированию терроризма¹.

Было изменено название закона, а также переработана структура статьи 6. В статье 7 текст об обязанностях был дополнен текстом о правах. Важно отметить, что закон зафиксировал право банков отказывать в открытии счета в случае отказа клиента от предоставления необходимой для проверки информации. Данная статья была также дополнена пунктами, касающимися вопросов приостановления операций по счетам, вызывающим подозрение. Положения данной нормы, таким образом, изменили и уточнили содержание второго пункта статьи 845 Гражданского кодекса Российской Федерации, трактующего об обязанности банка заключить договор с клиентом, обратившимся с предложением открыть счет на объявленных банкам для открытия счетов данного вида условиях. В тексте данного положения Гражданского кодекса определено, что «банк не вправе отказать в открытии счета... за исключением случаев, когда такой отказ вызван отсутствием у банка возможности принять на банковское обслуживание либо допускается законом или иными правовыми актами». Именно последнее положение конкретизировано законом 30 октября 2002 года.

Федеральным законом 30 октября 2002 года №112 ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях» Комитету по финансовому мониторингу предоставлено право наложения штрафов на должностных и юридических лиц за нарушения в части фиксирования и предоставления информации о финансовых операциях.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 года №199 Комитету предоставлены полномочия принимать решения о нежелательности пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории России.

Таким образом, подготовленный и апробированный юридический инструмент мог быть использован для решения новой, не менее актуальной задачи. При этом было учтено, что политический терроризм тесно кооперируется с транснациональной организованной преступностью, террористические организации взаимодействуют с международными криминальными объединениями. Данные направления противоправной деятельности часто сливаются, так как террористические организации для финансирования своей деятельности используют незаконную торговлю наркотиками, незаконную торговлю оружием, похищение людей, другие криминальные действия. Методика легализации таких доходов, используемая политическими террористическими организациями и криминально-уголовными структурами, в принципе одина.

Указом Президента Российской Федерации №409 от 8 апреля 2003 года были внесены дополнения и изменения в Указ Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 года. Существо означенных дополнений и изменений заключалось в том, что перед Комитетом по финансовому мониторингу, как это следует из вышесказанного, была поставлена новая и весьма существенная задача – противодействие финансированию терроризма. Формально изменение текста Указа заключалось в дополнении его названия и нескольких абзацев отдельных пунктов текста указанием на противодействие финансированию терроризма. По существу же означенные изменения представляли собой серьезное расширение сферы применения закона от 7 августа 2001 года и расширение компетенции Комитета по финансовому мониторингу.

¹ См.: СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3029.

На Комитет, таким образом, возлагалась обязанность аккумулировать и анализировать информацию о любых операциях с денежными средствами и иным имуществом, в отношении участников которых имеются основания подозревать их в связях с террористическими организациями и участия в их финансировании.

В настоящее время функционируют территориальные органы Комитета по финансовому мониторингу, именуемые Межрегиональными управлениями Комитета по финансовому мониторингу Российской Федерации. Они прошли государственную регистрацию и действуют во всех семи Федеральных округах Российской Федерации.

Комитет по финансовому мониторингу Российской Федерации интенсивно взаимодействует с международными организациями, осуществляющими противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в частности с **Financial Action Task Force (FATF)**. В специальной отечественной литературе встречается несколько вариантов наименований, передающих содержание деятельности данной организации, в частности – Межправительственная комиссия по борьбе с отмыванием криминальных капиталов; Финансовая Оперативная Группа; Международная организация по контролю за финансовыми операциями; Группа разработки финансовых мер борьбы по легализации криминальных денег; Международная организация по борьбе с финансовыми преступлениями¹.

FATF была учреждена по инициативе президента Французской республики Ф. Миттерана в июле 1989 года при участии «семерки» ведущих индустриальных государств – США, Японии, ФРГ, Великобритании, Франции, Италии, Канады. Основная цель данной организации – эффективное противодействие легализации преступных доходов и координация усилий в этом направлении стран-участниц соглашения. В настоящее время членами FATF являются более тридцати стран (Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Гонконг, Китай, Ирландия, Исландия, Италия, Япония, Люксембург, Мексика, Великобритания, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Российская Федерация, Сингапур, Южная Африка, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, США) и международные организации: Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD; Co-operation Council for the Arab States of the Gulf (GCC); Европейская комиссия (Members of the european commission). FATF поддерживает деловые контакты с ООН, Советом Европы, Всемирным банком, Европейским Банком Реконструкции и Развития, Международным Валютным Фондом, Международной полицейской организацией (Interpol).

Это влиятельная международная организация осуществляет разработку рекомендаций в сфере борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем. В феврале 1990 года FATF были разработаны 40 рекомендаций по борьбе с легализацией преступных доходов, которые представляют собой конкретные предложения по совершенствованию государственными членами данной организации законодательных систем, предусматривающих противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и государственных органов, осуществляющих такое противодействие. Цель данных рекомендаций – повышение эффективности мер противодействия легализации, формирование и укрепление международного сотрудничества в этой сфере. В июне 1996 года данные рекомендации были модифицированы и обновлены, в связи с необходимостью их адаптации к изменившимся тенденциям в сфере легализации доходов, полученных преступным путем.

¹ См.: www.roche-duffay.ru , www.news.webdigest.ru.

Вскоре после террористического акта 11 сентября 2001 года FATF на внеочередном специальном пленарном заседании 29–30 октября 2001 года приняла решение об организации деятельности, направленной на борьбу с финансированием терроризма. Тогда же FATF предопределила осуществление масштабного всемирного мониторинга мероприятий, предпринимаемых в связи с противодействием финансированию терроризма. Были разработаны новые международные стандарты – Восемь специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма и утвержден План действий в данном направлении. В июне 2003 года FATF приняла новую редакцию 40 рекомендаций, учитывающую обобщение международного опыта в данной сфере. Новая редакция, в частности, предусматривала расширения круга лиц, обязанных сообщать сведения о подозрительных сделках в государственные органы финансового мониторинга. К таким лицам были отнесены: адвокаты, нотариусы, иные лица, оказывающие юридические услуги, а также бухгалтеры и аудиторы, имеющие информацию о финансовых операциях.

FATF регулирует проведение взаимных оценок странами-участницами соответствия национальных законодательных систем и действующей практики в сфере борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, вышеназванным действующим рекомендациям данной организации.

Кроме того, FATF осуществляет изучение реальных ситуаций, связанных с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма в тех странах, где вышеназванные противоправные действия получили широкое распространение. FATF реализует так называемый «региональный подход» во взаимоотношениях с такими странами. В рамках реализации данного подхода FATF способствовала созданию нескольких региональных организаций, осуществляющих противодействие легализации доходов, полученных преступным путем. Такие организации созданы для стран Карибского бассейна, Азиатско-Тихоокеанской группы государств и некоторых стран Африканского континента.

FATF осуществляет исследования, связанные с реализацией своих рекомендаций. По итогам данных мероприятий разрабатываются соответствующие отчеты и доклады, направляемые странам-участницам для передачи соответствующим компетентным органам. Своеобразным инструментом противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, является так называемый «черный список» стран, не сотрудничающих со странами-участниками FATF в противодействии с легализацией капиталов, полученных преступным путем. Первый такой список был опубликован в июне 2000 года. В него вошли такие страны, как Багамские острова, Каймановы острова, острова Кука, Доминика, Маршалловы острова, Науру, Ниуе, Панама, Сент-Китс и Невис, Сент-Винсент и Гренадины, Филиппины, Лихтенштейн, а также Российская Федерация. Осенью 2002 года Россия была исключена из этого списка. В настоящее время оценка систем по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, осуществляется FATF с Международным Валютным Фондом и Международным Банком Реконструкции и Развития. В тех ситуациях, когда проблемы организации систем противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма эффективно не разрешаются, FATF выдвигает предложения о принятии экономических санкций в отношении данных государств.

Такие санкции, в частности, были введены в отношении Науру в 2001 году и в 2002 – в отношении Украины. В феврале 2004 года пленарное заседание FATF приняло решение о снятии санкций, введенных против Украины.

FATF стремится обеспечить увеличение числа своих членов, в первую очередь – посредством присоединения стран, которые могли бы сыграть важную роль в конкретных регионах в борьбе с легализацией преступных доходов. С этой целью выработан ряд

критериев, на основании которых осуществляется прием в состав членов данной организации. Наиболее важными критериями, на наш взгляд, являются следующие:

- наличие политической воли для выполнения Рекомендаций 1996 г. в течение установленного трехгодичного срока;
- проведение ежегодных самопроверок и прохождение двух раундов проверок, осуществляемых членами организации по отношению друг к другу;
- полноправное членство и активное участие в работе соответствующего регионального органа типа FATF (если он существует), готовность к сотрудничеству с FATF и готовность, при необходимости, принять на себя руководство работой по созданию такого органа;
- признание уголовными преступлениями, связанных с легализацией доходов, полученных посредством торговли наркотиками, а также посредством совершения других тяжких уголовных преступлений;
- введение обязательного требования, предусматривающего идентификацию финансовыми учреждениями своих клиентов и представление отчетности о необычных или подозрительных сделках.

Во многих государствах были образованы специализированные структуры, осуществляющие противодействие легализации доходов, полученных преступным путем. В частности, функционирует неформальная международная организация, именуемая «Эгмонт»¹.

На четвертом заседании группы «Эгмонт» в ноябре 1996 года в Риме была выдвинута формулировка определения «подразделение Финансовой разведки». В соответствии с данным определением, подразделения Финансовой разведки представляют собой центральные государственные структуры, ответственные за получение, анализ и переадресацию компетентным правоохранительным органам страны информации, относящейся к доходам, в отношении которых есть основание подозревать их криминальное происхождение.

Комитет по Финансовому мониторингу России был принят в группу «Эгмонт» в июне 2002 года. В настоящее время данная организация объединяет 84 страны; представляется, что деятельность данной группы, в первую очередь, связанная с обменом информацией, может иметь позитивные перспективы.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Комитет по финансовому мониторингу РФ преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу, причем функции данного государственного органа сохранились в полном объеме, изменения коснулись правового положения и внутренней структуры.

Постановлением Правительства РФ №329 от 30 июня 2004 г., принятым во исполнение Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», действующим в редакции Постановлений Правительства РФ от 02.12.2004 №703 и от 27.02.2005 №336, Положение о Министерстве финансов Российской Федерации (принятое в 1998 г.) было отменено и вступило в силу новое Положение о Министерстве финансов. Согласно этому акту Министерство представляет собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий 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 фи-

¹ Группа «Эгмонт» получила свое название по месту первой учредительной конференции во дворце Эгмонт-Аринберг в Бельгии.

нансирования 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.

Кроме того, Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федерального казначейства, а также контроль за исполнением Федеральной таможенной службой нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Указом Президента РФ №1062 от 10.09.2005 были установлены полномочия Министерства. Согласно этому акту Министерство вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации министерство принимает следующие нормативные правовые акты:

- порядок формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;
- порядок применения бюджетной классификации Российской Федерации;
- формы налоговых деклараций, расчетов по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций;
- форма 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;
- форма акта о результатах совместной выверки расходования денежных средств плательщика, внесенных на счет таможенного органа;
- акты, определяющие случаи, когда уплата таможенных платежей может обеспечиваться договором страхования;
- акты, устанавливающие максимальные суммы одной банковской гарантии и максимальные суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком или одной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных платежей;
- порядок и условия включения страховых организаций в реестр страховых организаций, договоры страхования которых могут приниматься в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей;
- форма требования об уплате таможенных платежей;
- форма решения о взыскании в бесспорном порядке таможенных платежей за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках;
- порядок контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации;

- порядок ведения государственной долговой книги Российской Федерации и передачи Министерству финансов Российской Федерации информации из государственной долговой книги субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книги;
- порядок формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам государственных и муниципальных ценных бумаг и иных долговых обязательств;
- отчеты об итогах эмиссии федеральных государственных ценных бумаг;
- стандарты раскрытия информации о ценных бумагах субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг;
- форма заявления о государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, а также форма представления отчетов об итогах эмиссии указанных ценных бумаг;
- условия эмиссии и обращения федеральных государственных ценных бумаг и решения об эмиссии отдельных выпусков федеральных государственных ценных бумаг;
- предельные нормы компенсации за использование личных легковых автомобилей и мотоциклов для служебных поездок;
- нормы расходов по приему и обслуживанию иностранных делегаций и отдельных лиц федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными учреждениями;
- порядок ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности;
- порядок определения цен на драгоценные металлы, а также изделия из них, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;
- акт о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении;
- акты по вопросам регулирования, контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений;
- формы и сроки представления отчетности о лотереях;
- требования финансовой устойчивости страховщиков, а также формы учета и отчетности страховщиков;
- акты, устанавливающие режим охраны помещений (территории), используемых для осуществления деятельности по изготовлению защищенной полиграфической продукции, требования по учету защищенной полиграфической продукции, а также технические требования и условия изготовления защищенной полиграфической продукции;
- регламент работы и состав экспертной комиссии по рассмотрению материалов, представленных для получения лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также на торговлю указанной продукцией;
- нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности министерства и подведомственных Министерству федеральных служб.

Министерство осуществляет предоставление проекта федерального бюджета, утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета. На министерство возложено предоставление в Правительство РФ отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации.

Кроме того, к полномочиям Министерства финансов относятся:

- управление в установленном порядке средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации;
- методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов;
- методологическое обеспечение кассового обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- организацию ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора;
- заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоров обеспечения регрессных требований гаранта;
- управление в установленном порядке государственными долгом Российской Федерации;
- ведение государственной долговой книги Российской Федерации и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг;
- государственная регистрация условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;
- обеспечение предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- в установленном порядке ведение переговоров и подписание от имени Правительства Российской Федерации многосторонних соглашений с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба;
- организация формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;
- утверждение прейскурантов цен на драгоценные камни, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;
- организация реализации международной схемы сертификации необработанных природных алмазов;
- сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов;
- организация перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- согласование решений Пенсионного фонда Российской Федерации об объемах и структуре размещения средств страховых взносов;
- проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Министерства, а также на проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности;
- осуществление практики применения законодательства Российской Федерации и проведение анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;
- осуществление функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на Министерство функций;

- организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

- обеспечение в пределах своей компетенции защиты сведений, составляющих государственную тайну.

В целях реализации своих полномочий Министерство финансов наделено определенными правами, в частности, запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Министерства вопросам; учреждать в установленном порядке знаки отличия в установленной сфере деятельности и награждать ими работников Министерства и находящихся в ведении Министерства федеральных служб, других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере; привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности Министерства, научные и иные организации, ученых и специалистов; создавать координационные и совещательные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности; учреждать в установленном порядке печатные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности и официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства и подведомственных ему федеральных служб.

Положение о Министерстве финансов содержит описание организации деятельности этого органа. Им установлена следующая конструкция данного ведомства. Министерство возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Министр на основе единоначалия выполняет следующие функции:

- распределяет обязанности между своими заместителями;
- утверждает положение о структурных подразделениях Министерства, о территориальных органах федеральных служб, подведомственных Министерству;

- в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности работников Министерства;

- решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Министерстве;

- утверждает структуру и штатное расписание Министерства в пределах, установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников, смету расходов на его содержание в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

- утверждает ежегодный план работы и показатели деятельности подведомственных Министерству федеральных служб, а также отчет об их исполнении;

- вносит в Правительство Российской Федерации по представлению руководителей подведомственных Министерству федеральных служб проекты положений о федеральных службах, предложения о предельной численности федеральных служб и фонде оплаты труда их работников;

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов и другие документы, указанные в пункте 5.1 настоящего Положения;

- дает поручения подведомственным Министерству федеральным службам и контролирует их исполнение;

- отменяет противоречащие федеральному законодательству решения подведомственных Министерству федеральных служб, если иной порядок отмены решений не установлен федеральным законом;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей подведомственных Министерству федеральных служб заместителей руководителей федеральных служб, руководителей территориальных органов федеральных служб;
- представляет в установленном порядке работников Министерства и находящихся в ведении Министерства федеральных служб, других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере, к присвоению почетных званий и награждению государственными наградами Российской Федерации;
- издает приказы, имеющие нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности Министерства – приказы ненормативного характера.

Министр финансов несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

У министра есть заместители, назначаемые на должность и освобождаемые от нее Правительством РФ. Количество заместителей определяется Правительством РФ, в настоящее время их четверо, причем один из них – в ранге статс-секретаря.

Структурными подразделениями Министерства финансов Российской Федерации являются департаменты по основным направлениям деятельности Министерства. В составе департаментов функционируют отделы. В настоящее время действуют 13 департаментов: Административный департамент; Департамент управления делами и контроля; Департамент бюджетной политики; Департамент бюджетной политики в отраслях экономики; Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки; Департамент бюджетной политики в сфере государственной военной и правоохранительной службы и государственного оборонного заказа; Департамент бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системе, государственной и муниципальной службы Министерства финансов Российской Федерации; Департамент межбюджетных отношений; Департамент международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов; Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики; Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности; Департамент финансовой политики; Правовой департамент.

Кроме того в составе Министерства функционирует пять федеральных служб: Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральная служба страхового надзора; Федеральное Казначейство.

Наиболее сложные задачи, связанные с финансовым контролем, выполняют Федеральная служба по финансовому мониторингу и Федеральное казначейство.

Федеральная служба по финансовому мониторингу

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы; в пределах своей компетенции федеральная служба издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы.

В настоящее время (2007 г.) функции Федеральной службы по финансовому мониторингу сводятся к следующему:

- осуществление контроля и надзора за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализа-

ции (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства;

- сбор, обработка и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- проверка в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма полученной информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, в том числе получение необходимых разъяснений по представленной информации;

- выявление признаков операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма контроля за операциями (сделками) с денежными средствами или иным имуществом;

- получение, в том числе по запросам, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и Центрального банка Российской Федерации информации по вопросам, относящимся к ведению Службы (за исключением информации о частной жизни граждан);

- обеспечение соответствующего режима хранения и защиты полученной в процессе деятельности Службы информации, составляющей служебную, банковскую, налоговую, коммерческую тайну, тайну связи, и иной конфиденциальной информации;

- создание единой информационной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- формирование и ведение федеральной базы данных, а также обеспечение методологического единства и согласованного функционирования информационных систем в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- подготовка проекта перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и представление его в Министерство финансов Российской Федерации;

- направление информации в правоохранительные органы при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция (сделка) связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, а также представление соответствующей информации по запросам правоохранительных органов в соответствии с федеральными законами;

- ведение учета организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы;

- издание в соответствии с законодательством Российской Федерации постановлений о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом;

- разработка и проведение мероприятий по предупреждению нарушений законодательства Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- осуществление взаимодействия с Центральным банком Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- создание в установленном порядке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти межведомственных органов для рассмотрения вопросов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- создание в пределах своей компетенции научно-консультативных и экспертных советов;
- разработка предложений о принятии межведомственных планов и программ противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и подготовка отчетов о принятых мерах;
- представление Российской Федерации в международных организациях по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, участие в установленном порядке в деятельности международных организаций в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- осуществление в установленном порядке и в пределах своей компетенции взаимодействия с органами государственной власти, организации, должностными лицами и гражданами иностранных государств как в Российской Федерации, так и за рубежом;
- осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- подготовка и внесение в Министерство финансов Российской Федерации предложений по определению перечня государств (территорий), которые не участвуют в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- участие в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества, подготовке и заключении международных договоров Российской Федерации, в том числе межведомственного характера, по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- изучение международного опыта и практики противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- обобщение практики применения законодательства Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также разработка и внесение в Министерство финансов Российской Федерации предложений по его совершенствованию;
- принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;
- привлечение к работе, в том числе на договорной основе, научно-исследовательских и других организаций, а также отдельных специалистов для проведения экспертиз, разработки программ обучения, методических материалов, программного и информационного обеспечения, создания информационных систем в сфере финансового мониторинга при условии обеспечения соблюдения государственной и иной охраняемой законом тайны.

Представляется, что наиболее важными структурными подразделениями Федеральной службы являются Информационно-технологическое управление, Управление по противодействию финансированию терроризма и Управление финансовых расследований.

Информационно-технологическое управление осуществляет создание единой информационной системы в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; формирование и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; сбор и обработка информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Управление занимается организацией формирования информационных ресурсов, относящихся к компетенции Федеральной службы по финансовому мониторингу; обеспечением приема, обработки, хранения и передачи данных, разграничением доступа пользователям Федеральной службы по финансовому мониторингу к соответствующим информационным ресурсам; осуществлением информационно-справочной работы по информационным ресурсам Федеральной службы по финансовому мониторингу; обеспечением автоматизированного учета результатов служебной деятельности подразделений Федеральной службы по финансовому мониторингу; проведением работ по созданию, эксплуатации и развитию информационно-аналитической системы Федеральной службы по финансовому мониторингу на основе компьютерных технологий; организацией профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников подразделений Федеральной службы по финансовому мониторингу в области информационно-технологической работы.

Деятельность *Управления по противодействию финансированию терроризма* представляет собой аккумуляцию и анализ информации о формах и методах, используемых для оказания финансовой и иной поддержки террористическим организациям, и материалов о физических и юридических лицах, в отношении которых имеются сведения об их причастности к террористической деятельности; организация работы по составлению и ведению перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской (террористической) деятельности, и доведению его до организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом; разработка и совершенствование алгоритмов отбора информации об операциях с денежными средствами и иным имуществом, осуществляемого кредитными и иными финансовыми организациями в порядке процедур обязательного и внутреннего контроля, в целях своевременного выявления признаков их возможного использования для оказания материальной и иной поддержки экстремизму (терроризму); организация и осуществление анализа и проработки поступающей от кредитных и иных финансовых организаций информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом в целях выявления возможной их причастности к финансированию экстремизма (терроризма); направление в правоохранительные органы информации и материалов об операциях (сделках) с денежными средствами и иным имуществом с выявленными признаками использования их в целях финансирования экстремизма (терроризма), для их дальнейшей проверки в соответствии с предоставленной им компетенцией; взаимодействие с зарубежными организациями и федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации по вопросам противодействия финансированию терроризма.

Управление финансовых расследований занимается анализом информации, поступающей от кредитных и некредитных организаций, информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с

законодательством Российской Федерации; проведение проверочных мероприятий и финансовых расследований с целью выявления признаков, свидетельствующих об их связи с легализацией доходов, полученных преступным путем.

Кроме того, управление осуществляет финансовые расследования по вопросам, связанным с конкретными фактами легализации доходов, полученных преступным путем.

Кроме того, в Федеральной службе по финансовому мониторингу функционируют: Административное управление; Управление надзорной деятельности; Управление международных связей; Управление правового обеспечения; Финансово-хозяйственное управление. В федеральных округах России действуют межрегиональные управления Федеральной службы по финансовому мониторингу.

Федеральное казначейство

Федеральное казначейство в соответствии с положением о нем, утвержденном Постановлением Правительства от 1 декабря 2004 года, представляет собой федеральный орган исполнительной власти (федеральную службу). Федеральное казначейство осуществляет следующие важные функции:

- 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 федерального бюджета;
- открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;
- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет сводные реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;
- составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;
- получает в установленном порядке от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;
- осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;
- осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;

- осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;
- осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств.

В составе казначейства действуют 11 управлений. Очевидно, что важнейшим из них является Операционное управление, в ведении которого находятся: операции по лицевым счетам главных распорядителей средств бюджета; бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и объемов, а также зарубежные платежи и операции.

Управление бюджетного учета и отчетности осуществляет анализ и методическое объединение в сфере своей компетенции. Кроме того, действуют Управление финансового прогнозирования и управления единым казначейским счетом; Управление совершенствования функциональной деятельности; Управление внутреннего контроля; Администрирование, Финансовое управление режима секретности и безопасности информации, Управление ведомственных программ, Юридическое управление.

Центральный банк Российской Федерации в качестве органа государственного управления обладает функцией надзора за банковской деятельностью. Банк, в пределах предоставленных ему полномочий, независим в своей деятельности, никакие органы государственной власти не имеют права вмешиваться в осуществление им установленных законом функций. Банк имеет статус юридического лица и свободно вступает в гражданско-правовые отношения как с государством, так и с коммерческими банками. Для осуществления надзора за банковской деятельностью ЦБ РФ проводит проверки коммерческих банков и кредитных организаций. В случае выявления фактов нарушения банками законодательства ЦБ РФ имеет право применить принудительные административные меры. Подробнее функции Банка России, в том числе и контрольные, рассмотрены в соответствующем разделе данного пособия.

Практические задания

1. Счетная палата, осуществляя контрольно-аналитические мероприятия относительно государственных расходов, выявила злоупотребления в одном из федеральных внебюджетных фондов. Было установлено, что средства фонда расходовались не по назначению и необоснованно. Руководству фонда, однако, удалось повлиять на высших должностных лиц, и один из руководителей Правительства (заместитель председателя Правительства) дал устное распоряжение прекратить проверку Счетной палаты.

- А. Имеет ли такое распоряжение юридическую силу? Законно ли оно? Может ли оно иметь фактический результат?
- Б. Какому органу власти будут представлены результаты контрольно-аналитических мероприятий Счетной палаты?

2. Налоговая инспекция выявила многочисленные нарушения в финансовой отчетности предприятия. В ходе проверки стало известно, что собственники фирмы систематически получали крупные суммы по безналичным расчетам за якобы выполненные работы. В действительности работы не выполнялись и целью деятельности фирмы было обналичивание денег. Таким образом реальный доход утаивался от налогообложения.

- А. Каковы действия налоговой инспекции?
- Б. Какой вид ответственности предусматривает описанная выше противозаконная деятельность?

3. В ходе внеплановой проверки деятельности коммерческого банка N сотрудниками Центрального банка России выявлено нарушение обязательных нормативов, выразившееся в превышении максимального размера кредитов, предоставленных банком своим акционерам.

- А. Может ли Центральный банк РФ самостоятельно применить принудительные административные меры к нарушителям или должен обратиться в правоохранительные органы?
- Б. Какие меры воздействия могут быть применены по факту подобного нарушения?

Контрольные вопросы

1. В чем заключается сущность финансового контроля?
2. В какой форме Государственная Дума осуществляет непосредственный финансовый контроль?
3. Дайте определение компетенции Счетной палаты, в соответствии с законом «О Счетной палате РФ».
4. Назовите санкции, которые может применить Счетная палата в случае неоднократного неисполнения ее предписаний.
5. Определите организационную структуру и функции Федеральной службы по финансовому мониторингу.
6. Определите юридический статус Федерального казначейства.
7. Какими функциями в контрольной сфере обладает Центральный банк РФ?
8. Каков правовой статус и функции Национального банковского совета?
9. Определите основную цель аудиторских проверок.
10. Охарактеризуйте понятие «независимость аудиторской деятельности» в соответствии с действующим законодательством.

Тест

1. **Что является объектом финансовых правоотношений?**
 - а) наличные деньги;
 - б) денежные обязательства;
 - в) безналичные деньги;
 - г) все вышеназванные компоненты.
2. **Негосударственные предприятия, деятельность которых подлежит финансовому контролю:**
 - а) коммерческие негосударственные предприятия;
 - б) некоммерческие негосударственные организации;
 - в) коммерческие, и некоммерческие негосударственные организации.
3. **На какой стадии бюджетного процесса осуществляется его парламентский контроль?**
 - а) на стадии разработки;
 - б) на стадии рассмотрения;
 - в) на стадии утверждения;
 - г) ответы б) и в).
4. **Кто формирует состав Счетной палаты?**
 - а) Президент Российской Федерации;
 - б) Правительство РФ;
 - в) Государственная Дума;
 - г) совместно обе палаты Федерального Собрания.
5. **Как осуществляет финансовый контроль Правительство РФ?**
 - а) самостоятельно;
 - б) делегируя контрольные полномочия компетентным органам;
 - в) сочетая эти два метода.
6. **В составе какого ведомства функционирует Федеральная служба по финансовому мониторингу?**
 - а) Министерства внутренних дел;
 - б) Министерства финансов;
 - в) Министерства по налогам и сборам.
7. **Каков правовой статус Федерального казначейства?**
 - а) одно из структурных подразделений Министерства финансов;
 - б) одна из федеральных служб, функционирующих в рамках Министерства финансов РФ;
 - в) одна из структур Министерства по налогам и сборам РФ.
8. **Имеет ли Центральный банк России полномочия применять принудительные административные меры в отношении коммерческих банков?**
 - а) нет;
 - б) имеет, по специальному решению Правительства;
 - в) имеет, по своему усмотрению, в предусмотренных законом случаях.

- 9. Имеют ли аудиторские фирмы право заниматься какой-либо другой предпринимательской деятельностью?**
- а) имеют, обладая особой формой лицензии;
 - б) не имеют права;
 - в) имеют такое право по собственному усмотрению.
- 10. Осуществляется ли аудиторская проверка Центрального банка?**
- а) осуществляется по специальному решению Правительства;
 - б) не осуществляется, т.к. это орган государственного управления;
 - в) осуществляется в обязательном порядке ежегодно.

ТЕМА 3.

Принципы бюджетного устройства и бюджетный процесс

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: определение понятия «бюджет», иметь представление о содержании конкретных разделов БК РФ, знать основные стадии бюджетного процесса.

Уметь: анализировать нормы БК РФ и их реальное применение на практике в современных российских условиях.

Приобрести навыки: анализа конкретных процедур бюджетного процесса, сопоставления сроков их выполнения с нормами законодательства.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: принципы бюджетного устройства РФ; инструменты взаимодействия бюджетов различных уровней; юридические гарантии прав кредиторов по государственному долгу РФ.

Краткое содержание

1. Определение понятия «бюджет» (формулировка данного определения в российском законодательстве).
2. Структура бюджетного законодательства РФ (конструкция, содержание и значение Бюджетного кодекса (БК) РФ).
3. Принципы бюджетной системы РФ (их юридическое содержание и правовое обеспечение).
4. Понятия закрепленных доходов и регулирующих доходов, иные инструменты взаимодействия вышестоящих и нижестоящих бюджетов.
5. Стадии бюджетного процесса.

Цель изучения: усвоение принципов бюджетного устройства РФ, структуры бюджета РФ и основных стадий бюджетного процесса.

§ 1. ПОНЯТИЕ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Бюджет – важнейшее установление финансовой системы, совокупность отношений, возникающих в процессе аккумуляции, распределения и использования государственного централизованного денежного фонда, предназначенного для финансирования реализации наиболее важных функций государства.

Этимологически термин «бюджет» восходит к старонормандскому слову *bougette*, означавшему кожаный мешок. В таком мешке в английский парламент вносились акты, связанные с государственной росписью доходов и расходов¹.

В качестве экономической категории бюджет был определен, в частности, в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»². Закон устанавливал, что бюджет есть «форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций государственной власти». В этом качестве бюджет как правовая категория представляет собой основной финансовый план государства, где определены его доходы и расходы. В то же время бюджет в материальном смысле – общегосударственный фонд денежных средств, которые по мере поступления используются в соответствии с расходными статьями. Таким образом, реально действующий бюджет находится постоянно в динамическом работающем состоянии: государственные доходы поступают и незамедлительно обращаются в государственные расходы.

Бюджетное право составляют правовые нормы, устанавливающие: структуру бюджетной системы; процессуальный порядок подготовки, рассмотрения, принятия бюджета органами государственной власти; перечень доходов и расходов бюджета; порядок их распределения между различными видами (уровнями) бюджета. К бюджетному праву относятся финансово-правовые нормы, регулирующие формирование и использование государственных внебюджетных фондов, создаваемых для финансового обеспечения конкретных социальных программ общего характера.

Бюджетное законодательство РФ образуют Бюджетный кодекс Российской Федерации, принятый в 1998 году и вступивший в силу 1 января 2000 года, и совокупность ежегодно вступающих в силу и действующих на протяжении бюджетного года законов о Федеральном бюджете и законов о бюджетах субъектов Российской Федерации.

Весьма существенные изменения претерпело бюджетное законодательство в связи с принятием Государственной Думой в апреле 2007 года Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования

¹ См.: Лебедев В.А. Указ. соч. С. 170.

² См.: Ведомости Съезда Народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №46. Ст. 1543. (Ведомости СНД и ВС).

бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Так, в соответствии со статьей 2 данного закона «Бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса 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 статье 1 настоящего Кодекса.

Федеральные законы, Законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, предусмотренные частью первой настоящей статьи, не могут противоречить настоящему Кодексу».

В целом, закон внес множество существенных новых позиций в Бюджетный кодекс.

До принятия Бюджетного кодекса действовали: закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР» от 10 октября 1991 г.; закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г.; Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г.

Кроме того, бюджетные правоотношения регулируются нормативными актами высших органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов и органами местного самоуправления. Реализация бюджетных прав осуществляется соответствующими органами власти.

Особое значение имеет статья 6 Бюджетного кодекса, трактующая понятия и термины, применяемые в данном законодательном акте. Серьезное изменение данная статья претерпела в связи с принятием уже указанного ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс...».

Самостоятельный интерес представляют статьи Кодекса, определяющие компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений. Каждая из них точно устанавливает круг вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Возможно, это будет способствовать четкой организации бюджетных правоотношений и обеспечит права их субъектов¹.

Самостоятельную часть Бюджетного кодекса представляет собой комплекс норм об ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации². Закон содержит перечень конкретных мер принуждения, которые могут быть применены к нарушителям. Среди них означены: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях; наложение штрафа; начисление пени; иные меры, предусмотренные законом. Точно установлены основания применения данных мер и порядок их реализации.

¹ См.: Ведомости Съезда Народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. Ст. 7–9.

² См.: СЗ-РФ. №31. Ст.ст. 281–306, ст. 3823.

§ 2. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РФ

Бюджетное устройство представляет собой организацию бюджетной системы и принципы ее построения. Согласно действующему российскому законодательству, бюджеты разделены на две самостоятельные категории: местные и государственные. В основе этой дифференциации две различные формы собственности – муниципальная и государственная¹.

Бюджетная система всегда определяется государственным и административно-территориальным делением. В Бюджетном кодексе Российской Федерации установлено, что структура бюджетной системы имеет три уровня. Государственные бюджеты, в соответствии с федеративным устройством России, установленным Конституцией, формируются на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Местные бюджеты – на уровне районов, городов, районов в городах, других административно-территориальных образований². Соответственно ст. 10 Бюджетного кодекса определяет три уровня бюджетной системы, или три элемента структуры бюджетной системы.

Первый уровень представляет собой Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Второй уровень образуют бюджеты субъектов Российской Федерации. Из 88 таких бюджетов функционируют 21 республиканский, 8 краевых, 50 областных бюджетов, в том числе 1 бюджет автономной области, 9 окружных бюджетов, 2 городских – Москвы и Санкт-Петербурга.

Третий уровень образуют около 13 тысяч местных бюджетов³.

Важным представляется определение в вышеназванном акте **правовой формы бюджетов**. Такой формой для Федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов являются федеральные законы, для бюджетов второго уровня – законы субъектов Российской Федерации, для местных бюджетов – правовые акты представительных органов местного самоуправления; кроме того, предусмотрено, что для бюджетов третьего уровня возможна правовая форма, определяемая в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

Принципы бюджетного устройства РФ

Все принципы бюджетной системы выражены в виде соответствующих норм бюджетного права, закрепленных конкретными статьями главы пятой Бюджетного кодекса РФ.

1. Единство бюджетной системы. В основе единства бюджетной системы лежит единая правовая база. Кроме того, данный принцип обеспечивается использованием единых бюджетных классификаций, единством бюджетной документации, единством денежной системы, единством налоговой политики и взаимодействием бюджетов всех уровней.

2. Полнота и реальность бюджетов. Данный принцип сводится к тому, что в каждом бюджете, в каждой статье адекватно учитываются все затраты и поступления.

3. Самостоятельность бюджетов. Самостоятельность бюджетов разных уровней обеспечивается тем, что их принимают соответствующие представительные органы власти, а исполнение осуществляется соответствующими же органами исполнительной власти.

В основе самостоятельности бюджетов лежит наличие собственных источников доходов. Определяющую роль при этом играют закрепленные доходы, т.е. доходы, на постоянной или долговременной основе поступающие в конкретный бюджет. Они должны

¹ См.: ГК РФ. Ст.ст. 214, 215.

² Ведомости СНД и ВС. 1993. №18. Ст. 635.

³ Селюков А.Д. Бюджетное право // Юриспруденция. – 2003. – №4. – С. 244.

составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета. Кроме того, каждый бюджет имеет собственные источники доходов, которые должны расходоваться в соответствии с нуждами данного национально-государственного или административно-территориального образования.

4. Гласность бюджетов. Этот принцип сводится к тому, что рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов всех уровней осуществляется гласно. Согласно законодательству, решения представленных органов власти об утверждении отчета, об утверждении бюджета, об использовании средств внебюджетных фондов, об утверждении отчета об исполнении бюджета, вообще все решения, касающиеся формирования бюджета и внебюджетных фондов, должны быть опубликованы в официальных средствах массовой информации или доведены до сведения населения иным способом¹.

Перечень принципов бюджетного устройства, именуемых в Бюджетном кодексе «**принципами бюджетной системы**», сравнительно с законодательными актами, действовавшими до 1 января 2000 г., т.е. до его принятия, значительно расширен. В частности, в нем также названы: принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; принцип сбалансированности бюджета; принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств; принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; принцип достоверности бюджета; принцип адресного и целевого характера бюджетных средств². На наш взгляд, определение данных принципов в федеральной кодификации нельзя оценить однозначно.

Закрепление соответствующих видов доходов и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления вполне обоснованно зафиксировано в законе и должно быть объектом законодательного регулирования. То же можно сказать о принципах полноты отражения доходов и расходов бюджетов, сбалансированности бюджетов, принципе адресности и целевого характера бюджетных средств.

Однако включение в кодификацию в качестве норм права таких позиций, как принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств или принцип достоверности бюджета, вряд ли оправданно. Невозможно введением нормы права обеспечить эффективность, экономность, достоверность, в таком контексте данные нормы права воспринимаются как ничем реально не подкрепленные благопожелания, словесные декларации. Сам по себе государственный бюджет в силу своей природы предполагает эффективность, экономность, достоверность; если же эти положения не получают воплощения и бюджеты не эффективны, не экономны, не достоверны, то существуют конкретные юридические конструкции из сферы уголовного, административного права, которые следует использовать для преодоления означенных недостатков. Вероятно, законодателю всегда следует иметь в виду, что норма права должна регулировать конкретные правоотношения, иметь точный юридический смысл.

Важной особенностью организации бюджетов в Российской Федерации является составление **консолидированных бюджетов** (от лат. consolidatio – сплачивание, сращивание). Их назначение – осуществление анализа финансовой ситуации. Консолидированный бюджет есть сводный бюджет, включающий в себя бюджет национально-государственного или административно-территориального образования и бюджеты нижестоящих территориальных уровней, он представляет собой как бы инструмент осуществления анализа положения государственных финансов и перспективы их развития.

¹ Ведомости СНД и ВС. 1993. №18. Ст. 635.

² См.: СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 28. Ст. 3823.

Консолидированные бюджеты образуются также на уровне районов, городов с районным делением, субъектов Российской Федерации. Консолидированный бюджет образуют самостоятельные бюджеты.

Законом от 15 апреля 1993 г. гарантирована судебная защита бюджетных прав: в случае нарушения данного закона вышестоящей властью исполнительный или представительный орган власти субъекта, чьи права этим были нарушены, вправе обратиться за их защитой в арбитражный суд¹.

Законодательством РФ предусмотрена возможность введения **чрезвычайного бюджета и режима чрезвычайного расходования бюджетных средств**. Основанием для этого является введение чрезвычайного положения в стране или на отдельных ее территориях.

Чрезвычайное положение, в соответствии с Федеральным Конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении», означает вводимый в соответствии с законодательством особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений.

Данный режим допускает отдельные ограничения прав и свобод физических и юридических лиц и возложения на них дополнительных обязанностей. Введение чрезвычайного положения может быть обусловлено обстоятельствами, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или Конституционному строю Российской Федерации, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер². Чрезвычайное положение вводится Указом Президента Российской Федерации, который подлежит незамедлительному опубликованию. После обнародования указа члены Совета Федерации Федерального Собрания рассматривают вопрос о его утверждении.

Среди мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения, закон определяет: «установления ограничения на осуществления отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещения товаров, услуг и финансовых средств». Из этого следует, что в условиях чрезвычайного положения регулирование всеми видами финансово-правовой деятельности может осуществляться особыми методами в целях преодоления чрезвычайных обстоятельств.

Особым образом регулируется, в соответствии со статьей 27 указанного закона, в условиях чрезвычайного положения финансирование работ по устранению причин и последствий обстоятельств, послуживших основанием введения чрезвычайного положения. При этом объемы привлекаемого государственного резерва, а также размеры и порядок финансирования работ по устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, порядок финансирования выплат и компенсаций гражданам, понесшим ущерб в результате возникновения обстоятельств, послуживших причиной введения чрезвычайного положения, определяются Правительством Российской Федерации в особом порядке.

В случае недостатка средств бюджетных ассигнований на эти цели Федеральным Конституционным законом предусмотрена возможность внесения в Государственную Думу Правительством Российской Федерации проекта Федерального закона, предусматривающего дополнительное финансирование.

Финансирование вышеназванных расходов осуществляется за счет средств Федерального бюджета. Для осуществления данного финансирования создаются, в соответствии с законом «О Банке России», специальные полевые учреждения Банка России.

¹ Ведомости СНД и ВС. 1993. №18. Ст. 2, ст. 635.

² СЗ РФ. 2001. №23. Ст. 3, ст. 2277.

В период действия чрезвычайного положения органы особого управления могут быть наделены функциями распоряжения бюджетными ассигнованиями, предназначенными для восстановления объектов жизнеобеспечения, социальной сферы и жилого фонда, которые расположены на территории, где действует чрезвычайное положение.

Закон также предусматривает выплату компенсаций организациям, которым был причинен ущерб мерами и временными ограничениями, применяемыми в условиях чрезвычайного положения, а именно мобилизацией их ресурсов, изменением режима их работы, переориентацией на производство продукции, необходимой в условиях чрезвычайного положения.

Режим чрезвычайного расходования бюджетных средств должен вводиться в тех случаях, когда дефицит бюджета увеличивается до размеров, не покрываемых посредством размещения государственных ценных бумаг.

Механизм реализации чрезвычайного бюджета и режима чрезвычайного расходования бюджетных средств именуется термином *секвестр бюджета* (от лат. *sequestrum* – ограничение). Секвестр бюджета означает пропорциональное (на определенный процент) ежемесячное сокращение государственных расходов по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года. Не подлежат секвестру так называемые защищенные статьи, которые определяются в этом качестве при утверждении бюджета на соответствующий период. Источники покрытия дефицита Федерального бюджета РФ ежегодно определяются федеральным законом «О Федеральном бюджете».

В Бюджетном кодексе механизм сокращения расходов бюджета описан в статьях 230–231, причем порядок такого сокращения дифференцирован в зависимости от того, какое именно финансирование расходов имеет место: не более чем на 5% годовых назначений; более чем на 5%, но не более чем на 10% годовых назначений; более чем на 10% годовых назначений.

К источникам финансирования дефицита Федерального бюджета в Бюджетном кодексе отнесены кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в валюте Российской Федерации, государственные займы, осуществляемые путем эмиссии ценных бумаг, бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы России, иностранные кредиты, полученные от зарубежных банков, фирм, выраженные в иностранной валюте. Законом точно определено, что кредиты Банка России и приобретение им долговых обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований при их первичном размещении «не могут быть источниками финансирования дефицита бюджета»¹.

Структура бюджета

Бюджет состоит из двух частей – доходной и расходной.

Доходы

Доходы бюджета поступают в непосредственное распоряжение государства. Существуют внешние и внутренние доходы. К *внешним* доходам относятся заемные средства иностранных государств и международных организаций, выплаты репараций и контрибуций. Приоритетное значение, как правило, имеют доходы *внутренние*, связанные с национальным материальным производством, доходы от использования государственной и муниципальной собственности, в том числе от ее продажи и сдачи в аренду.

В соответствии с порядком и условием зачисления, доходы бюджетов подразделяются на несколько видов.

¹ См.: СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 93, ст. 3823.

1. Закрепленные доходы. Такие доходы полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе поступают в соответствующий бюджет. Правовой основой включения в бюджеты этих доходов является налоговое и бюджетное законодательство.

2. Регулирующие доходы. Поступают в соответствующий нижестоящий бюджет в виде процентных отчислений от налогов и других платежей на основании правового акта о бюджете вышестоящего уровня. Регулирующие доходы распределяются ежегодно. Например, отчисления по регулирующим источникам дохода в бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляются на основании Федерального закона «О федеральном бюджете» на предстоящий год.

3. Дотации (от лат. *dotatio* – пожертвование). Представляют собой денежные отчисления из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет в качестве вспомоществования. Выделяются в тех случаях, когда закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального бюджета нижестоящего условия. Выделяются на безвозмездной и безвозвратной основе. Не имеют целевого назначения.

4. Субвенции (от лат. *subvenire* – приходить на помощь). Выделяются на определенный срок из бюджетов вышестоящих уровней на конкретные цели, подлежат возврату в случае нецелевого использования или использования не в установленные сроки.

5. Субсидии (от лат. *subsidium* – помощь, поддержка). Денежные суммы, выделяемые из вышестоящих бюджетов на финансирование определенных мероприятий и предполагающие доленое участие нижестоящих бюджетов в этом финансировании.

6. Бюджетная ссуда. Денежная помощь вышестоящих бюджетов нижестоящим. Имеет возвратный характер и может быть возмездной, т.е. ее пользование может быть сопряжено с уплатой процентов. В отличие от дотаций, субвенций и субсидий, бюджетные ссуды могут выделяться в порядке бюджетного регулирования в течение финансового года.

Согласно законодательству РФ, собственные источники бюджетных доходов составляют закрепленные доходы и отчисления по регулирующим доходным источникам. Кроме того, в доходах бюджета каждого уровня могут фигурировать и заемные средства, которые привлекаются на условиях возвратности и, в случаях, предусмотренных законом, возмездности (платности).

Расходы

Расходы бюджетов подразделяются на две категории: текущие расходы и бюджет развития. **Бюджет текущих расходов** – это расходы на содержание, т.е. обеспечение деятельности органов государственной власти и управления и прочих бюджетных, т.е. финансируемых за счет бюджета, организаций, учреждений и предприятий, и расходы на капитальный ремонт зданий и сооружений. **Бюджет развития** состоит из расходов на расширение воспроизводства, на ассигнование инвестиций, которые должны способствовать развитию каких-либо экономических структур в будущем.

В случае бюджетного дефицита приоритетному первоочередному финансированию подлежат текущие расходы.

§ 3. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

Бюджетный процесс – определенная законом деятельность органов государственной и местной власти по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджета¹. Неотделимой частью процесса является составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета. Некоторые авторы считают, что это самостоя-

¹ См.: ВВС РСФСР. 1991. №46. Ст. 1543.

тельная стадия бюджетного процесса¹. Хотя такая точка зрения не совпадает буквально с определением Закона, она, безусловно, справедлива. Необходимым элементом бюджетного процесса является *бюджетное регулирование*, т.е. перераспределение финансов между бюджетами разных уровней в соответствии с потребностями.

Бюджетному процессу посвящена третья часть Бюджетного кодекса. Здесь детально описаны система органов, обладающих бюджетными полномочиями, перечислены участники бюджетного процесса, определены их полномочия, подробно зафиксирован порядок составления проектов бюджетов, их рассмотрения и утверждения. Всего означенным сюжетам посвящена 131 статья Кодекса, т.е. процессуальные нормы составляют существенную часть кодификации. Эта часть Кодекса разработана на высоком профессиональном уровне и является эффективным средством правового регулирования бюджетных правоотношений.

Для реализации бюджетного процесса на всех стадиях необходимо сопоставление доходных и расходных показателей, что может быть достигнуто с помощью систематизации данных показателей. Инструментом такой систематизации является *бюджетная классификация*. Бюджетная классификация – систематизированная группировка доходов и расходов бюджетов по существенным однородным признакам. Классификация закреплена Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. Закон определяет, что при группировке показателей объектов классификации им присваиваются соответствующие группировочные коды. Классификация состоит из двух составляющих: классификации доходов и классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Классификация доходов бюджетов РФ представляет группировку доходов бюджетов всех уровней. Неналоговые и налоговые доходы – две основные группы – подразделяются на подгруппы и статьи доходов, которые объединяют виды доходов по источникам и способам получения.

Здесь необходимо сказать о той классификации налоговых и неналоговых платежей, которая зафиксирована в современном российском законодательстве. В Бюджетном кодексе установлено, что к неналоговым доходам относятся «доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями... доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности... части прибыли унитарных предприятий...»². К этой же категории отнесена прибыль Банка России, доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы от реализации государственных запасов и резервов. Соответственно, федеральные налоги и сборы, определенные налоговым законодательством, таможенные платежи, государственная пошлина объединены в группу налоговых платежей³. Кроме того, Бюджетный кодекс относит к налоговым платежам пени и штрафы⁴. Последнее определение представляется юридически не совсем корректным, поскольку в Налоговом кодексе в исчерпывающих перечнях налогов и сборов ни штрафы, ни пени не названы, т.к. по существу эти платежи не являются налоговыми⁵.

Расходы бюджетов функционально классифицируются в соответствии с направлением финансовых ресурсов на обеспечение выполнения основных функций государства. Кроме того, бюджетные расходы классифицируются по экономическому принципу, т.е. распределяются на три группы: текущие расходы, капитальные расходы и расходы, свя-

¹ См.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России: Учебное пособие для вузов. – М., 1997. – С. 56–64.

² См.: СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 51. Ст. 3823.

³ См.: там же, ст. 13, ст. 3824.

⁴ См.: там же, ст. 41, п. 2, ст. 3823.

⁵ См.: там же, ст. 13–15, ст. 3824.

занные с предоставлением кредитов за вычетом погашения. Ведомственная классификация расходов подразумевает их распределение в соответствии с адресным распределением средств по ведомствам и иным органам, получающим средства из федерального бюджета.

Бюджетный процесс РФ, состоящий из пяти стадий, точно регламентирован законодательством.

Первая стадия – составление проекта бюджета. Проект бюджета должен базироваться на социально-экономическом прогнозе, в его основе должны быть планы и целевые программы развития территорий. Решение о начале составления проекта Федерального бюджета принимает Президент РФ за 10 месяцев до начала соответствующего финансового года (БК. Ст. 184, п.1). Бюджетный процесс длится приблизительно три года, и это время называется бюджетным периодом. В литературе встречается иная трактовка данного термина: «Бюджетный период – срок, в течение которого действует утвержденный бюджет, обычно соответствует календарному году»¹.

Организует и контролирует работу по составлению проекта бюджета Правительство РФ, принимающее по этому вопросу специальное постановление, в котором устанавливается порядок и срок разработки конкретного бюджета РФ на соответствующий финансовый год.

Первый этап составления проекта бюджета: разработка прогноза социально-экономического развития; составление сводного баланса финансовых ресурсов; определение основных направлений бюджетной политики; расчет контрольных цифр проекта. Работу эту осуществляют министерства, ведомства и территориальные органы исполнительной власти. Весьма важно, что органы власти субъектов РФ в этот период должны представить запросы и обоснования на получение ими субвенций из Федерального бюджета. Первый этап длится три месяца.

В течение *второго этапа*, длящегося четыре месяца, проводится анализ всех представленных показателей и расчетов. На основе этого анализа Министерство финансов РФ разрабатывает контрольные цифры проекта Федерального бюджета. Этот документ направляется органам исполнительной власти национально-государственных и административно-территориальных образований – субъектов РФ. Руководители этих структур имеют право вносить свои предложения по изменению конкретных показателей проекта Федерального бюджета. Данное право – важная и реальная прерогатива субъектов Федерации в реализации их суверенитета.

Третий этап – составление Правительством РФ проекта бюджетного послания. Согласно законодательству, этот документ должен быть подготовлен в двухмесячный срок. Состав бюджетного послания:

- 1) основные показатели социально-экономического развития РФ на соответствующий год;
- 2) сводный финансовый баланс по территории страны;
- 3) основные направления бюджетной политики;
- 4) сведения о государственных доходах;
- 5) проект федерального бюджета РФ;
- 6) проект консолидированного бюджета РФ;
- 7) оценка исполнения бюджетов предшествующего и текущего финансовых годов.

Согласно ст. 114 Конституции, Правительство РФ представляет Федеральный бюджет на заседании Государственной Думы. Бюджетное послание подлежит опубликованию в печати.

Вторая стадия. Собственно, это обсуждение, рассмотрение проекта Федерального бюджета, которое осуществляет Государственная Дума. Сразу же после принятия проекта к рассмотрению в Думе он направляется в Совет Федерации РФ, к другим субъектам пра-

¹ Финансово-кредитный словарь. Т. I. М.: Финансы и статистика. – М., 1994. – С. 170.

ва законодательной инициативы и в Счетную палату РФ на заключение. Первоначально проект рассматривают комитеты и комиссии Государственной Думы Федерального Собрания, они выносят по конкретным вопросам свои заключения, которые концентрируются в Комиссии Государственной Думы по бюджету, планам, налогам и ценам. Комиссия обобщает представленные заключения и составляет заключение по проекту Федерального бюджета. Этот документ представляется на заседании Государственной Думы, где заслушивается постатейно.

В результате обсуждения принимается постановление о санкционировании доходной части бюджета и бюджетных ассигнований. Санкционирование осуществляется в соответствии со статьями функциональной бюджетной классификации. Рассмотрение проекта может осуществляться в нескольких чтениях. Последняя процедура рассмотрения проекта – доклад о бюджете на заседании Государственной Думы, который делает либо Президент, либо должностное лицо по его поручению. С содокладом выступает при этом Председатель Комиссии по бюджету, планам, налогам и ценам.

Надо отметить, что на практике рассмотрение проектов федеральных бюджетов последних лет связано с серьезными осложнениями. Единственный юридически обоснованный и возможно эффективный способ смягчения таких осложнений – детальная регламентация процедур, связанных с этим процессом, и точное определение сроков их проведения.

Третья стадия – утверждение бюджета, принятие Федерального закона о бюджете. Проект Федерального закона рассматривается на пленарном заседании Государственной Думы, где и происходит голосование. Принятый закон в течение пяти дней передается на рассмотрение в Совет Федерации, который обязан в течение четырнадцати дней либо одобрить его, либо отклонить. В последнем случае палаты Федерального Собрания могут образовать на паритетных началах Согласительную комиссию, по завершении работ которой закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

В ситуации, когда закон не принят до 1 января, т.е. до фактического начала бюджетного года, федеральные органы исполнительной власти имеют право производить расходование бюджетных средств по соответствующим разделам расходов в размере одной трети расходов за четвертый квартал предыдущего года ежемесячно. Подобные меры, каждый раз санкционируемые соответствующим федеральными законами, являются вынужденными. Они связаны как с реальными финансовыми трудностями Российской Федерации, так и с политической конъюнктурой. Так, Федеральный закон о бюджете на 1995 г. не был принят до 1 января 1995 г. и в начале года бюджетное финансирование осуществлялось в соответствии со специальным законом «О финансировании государственных расходов из федерального бюджета в первом квартале 1995 г.». Подобная практика имела место и в последующие годы.

Составление, порядок и условия представления, рассмотрения и принятия проектов бюджетов субъектов РФ, а равно и система принятия соответствующих законодательных актов определяется в соответствии с принципами бюджетного права Российской Федерации, нормами Конституции 1993 г. и закрепляется законодательством этих субъектов. Местный бюджет и бюджетный процесс регламентируется соответствующим Положением конкретного территориального образования.

Четвертая стадия – исполнение бюджета – совпадает с бюджетным годом и длится с 1 января по 31 декабря¹. Исполнение бюджета состоит в обеспечении полного и своевременного поступления предусмотренных в бюджете доходов и соответствующем фи-

¹ Бюджетный год, совпадающий с календарным годом, был установлен в России указом Петра I с 1 января 1700 г. В первые два года советской власти составлялись полугодовые бюджеты. С 1922 по 1930 гг. бюджетный год действовал с 1 января текущего календарного года до 30 сентября следующего. Мотивировка таких сроков бюджетного года основывалась на времени сельскохозяйственного цикла. Впоследствии бюджетный год исчисляется по-прежнему – с 1 января по 31 декабря.

нансировании расходов. Реализация бюджетов возложена на органы исполнительной власти. Исполнение доходной части реализуется перечислением плательщиками соответствующих платежей на бюджетные счета. Исполнение расходной части осуществляется посредством бюджетных кредитов. Бюджетные кредиты выделяются министерствам и ведомствам в соответствии с ведомственной бюджетной классификацией. Право использования бюджетных средств принадлежит распорядителям бюджетных кредитов.

По объему предоставленных прав разделяются: должностные лица – главные распорядители бюджетных кредитов (руководители министерств и ведомств) и должностные лица – нижестоящие распорядители бюджетных кредитов. Последняя категория также подразделена на две группы. К первой относятся руководители, которые получают бюджетные кредиты непосредственно на расходы их учреждений и для распределения между подведомственными им учреждениям и организациям, ко второй – руководители, получающие бюджетные кредиты только на финансирование непосредственно управляемых ими организаций.

Кассовое использование бюджета осуществляют кредитные организации, надзор за исполнением бюджета возложен на органы, осуществляющие финансовый контроль. Так, Счетная палата представляет Федеральному Собранию оперативный отчет о ходе исполнения Федерального бюджета ежеквартально. По решению представительной власти возможно привлечение аудитора для проведения проверки исполнения бюджета.

Пятая стадия – рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета соответствующим органом представительной власти. Организация и контроль составления отчета об исполнении отчета возлагается на Правительство РФ по Федеральному бюджету, правительство либо администрацию субъекта Федерации, по бюджету соответствующего субъекта. Составляют акты финансовые органы.

Отчеты об исполнении бюджетов составляются по всем основным показателям доходов и расходов. Законодательством точно установлены сроки представления отчетов об исполнении бюджетов. Отчеты об исполнении бюджетов районов в городе, сел и поселков представляются не позднее 1 марта следующего за отчетным года, отчеты об исполнении бюджетов районов и городов – не позднее 1 апреля, отчеты об исполнении бюджетов субъектов Федерации – не позднее 1 мая следующего за отчетным года. Отчетный доклад и отчет об исполнении Федерального бюджета Правительство РФ должно представлять Государственной Думе в мае года, следующего за отчетным. По результатам рассмотрения отчетов органы представительной власти принимают соответствующие акты.

Утверждение отчета об исполнении Федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации оформляется постановлением Государственной Думы и, соответственно, постановлением законодательных органов субъектов, утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов оформляется решениями органов местного самоуправления.

Существует несколько обязательных позиций, которые должны быть отражены в постановлениях (решениях) об исполнении бюджета. Во-первых, это показатели исполнения бюджета по общей сумме доходов и по общей сумме расходов. Во-вторых, статьи доходов и расходов, по которым бюджет не исполнен. При этом должны быть указаны суммы и причины неисполнения. В-третьих, показатель увеличения либо снижения бюджетного дефицита, относительно его предельной утвержденной суммы. Кроме того, должны быть отражены показатели исполнения бюджета по общей сумме расходов по бюджету развития и по бюджету текущих расходов.

Постановление Федерального Собрания РФ должно быть подписано Председателем Государственной Думы и Председателем Совета Федерации и подлежит опубликованию.

Органы представительной власти вслед за утверждением бюджета предыдущего года рассматривают и информацию об исполнении консолидированного бюджета соответствующего уровня за предыдущий год.

Федеральный закон №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», подписанный Президентом РФ 26 апреля 2007 года, определяет, что в будущем бюджетный период будет составлять 3 года, что предполагает соответствующие изменения в законодательстве, связанные с бюджетным процессом.

Практические задания:

1. Из бюджета республики бюджету города N была выделена субвенция на строительство дороги, которое должно было быть завершено к концу года. Полученные средства городские власти частично использовали на благоустройство улиц, частично для обновления автобусного парка. Часть средств к концу года осталась неосвоенной.

А. Какова судьба неосвоенных средств?

Б. Как будет обстоять дело относительно средств, использованных не по целевому назначению субвенции?

2. В бюджете города N имеет место бюджетный дефицит.

А. Какие расходы подлежат первоочередному финансированию?

Б. Что произойдет с бюджетом развития города N?

3. Дефицит Федерального бюджета достиг уровня, непокрываемого размещением государственных ценных бумаг.

А. Какие меры может предпринять представительная (законодательная) власть, не прибегая к займам?

Б. Каков механизм реализации этих мер?

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «бюджет» в соответствии с современным российским законодательством.
2. Опишите структуру бюджетной системы и определите ее уровни.
3. Какова правовая форма федерального бюджета РФ?
4. Определите правовую основу принципа единства бюджетной системы.
5. Определите конкретные юридические гарантии, обеспечивающие действие принципа самостоятельности бюджетов.
6. Дайте определение понятия «реструктуризация государственного долга».
7. Раскройте значение двух категорий: закрепленные и регулирующие доходы.
8. Дайте определение понятия «дотация».
9. Дайте определение понятия «субвенция».
10. Дайте определение понятия «субсидия».

Тест

1. *Что является основой самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации?*

- а) дотации федерального бюджета;
- б) субсидии федерального бюджета;
- в) закрепленные доходы бюджета субъекта.

2. **Какой орган власти принимает решение о введении чрезвычайного бюджета?**
 - а) Президент Российской Федерации;
 - б) Правительство Российской Федерации;
 - в) Федеральное Собрание.
3. **Каким методом осуществляется секвестр бюджета?**
 - а) единовременным сокращением расходных статей;
 - б) поэтапным сокращением всей расходной части бюджета;
 - в) пропорциональным ежемесячным сокращением незащищенных статей бюджета.
4. **В какой форме поступают в бюджет субъектов РФ регулирующие доходы?**
 - а) в виде субсидий федерального бюджета;
 - б) в виде налоговых поступлений от юридических и физических лиц;
 - в) в виде процентных отчислений от налогов и неналоговых платежей на основании закона о Федеральном бюджете.
5. **В каких случаях выделяются дотации из вышестоящих бюджетов нижестоящим?**
 - а) в случае необходимости реализации конкретных хозяйственных программ;
 - б) в тех случаях, когда доходов не достаточно для формирования минимального бюджета;
 - в) в случаях, когда необходимо финансирование мероприятий, предполагающих долевое участие вышестоящего и нижестоящего бюджетов.
6. **Какой орган власти организует работу по составлению проекта Федерального бюджета?**
 - а) Министерство финансов;
 - б) Правительство РФ;
 - в) Государственная Дума.
7. **Какой орган власти составляет проект бюджетного послания?**
 - а) Президент РФ;
 - б) Правительство РФ;
 - в) Совет Федерации.
8. **Что должно произойти в соответствии с законодательством, если закон о бюджете не принят до фактического начала бюджетного года?**
 - а) прекращается производство расходования бюджетных средств;
 - б) расходование бюджетных средств производится в том же объеме, что и в завершившемся году;
 - в) расходование бюджетных средств производится в размере одной трети расходов за четвертый квартал предыдущего года ежемесячно.
9. **Какой орган власти осуществляет организацию и контроль составления отчета об исполнении бюджета в субъектах РФ?**
 - а) финансовые органы;
 - б) главы администраций и президенты республик;
 - в) правительства республик и администрация субъектов.
10. **Какой орган власти или управления представляет отчет об исполнении Федерального бюджета Государственной Думе?**
 - а) Президент РФ;
 - б) Министерство финансов;
 - в) Правительство РФ.

ТЕМА 4.

Правовое регулирование государственных доходов и расходов

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: закрепленную в российском законодательстве систему государственных доходов и расходов.

Уметь: выделять на основе критического анализа существенные противоречия нормативно-правовых актов, регулирующих доходы и расходы РФ (на материале общей части НК РФ, Закона «О государственной пошлине, БК РФ).

Приобрести навыки: критического анализа действующего законодательства в налоговой сфере.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: налог, государственная пошлина, формы расходов бюджетов, закрепленных в БК РФ, нарушения налогового законодательства, реструктуризация государственного долга.

Краткое содержание

1. Правовая база регулирования государственных доходов РФ (структура, содержание и значение I части Налогового кодекса РФ (НК РФ); достоинства и недостатки акта). Виды государственных доходов. Трактовка понятий налог, сбор, платы в правовой науке и современном российском законодательстве.
2. Понятие государственной пошлины (действующее российское законодательство о государственной пошлине). Противоречия в определении данной категории НК РФ и Закона РФ «О государственной пошлине» в редакции 1997 г.
3. Классификация налогов в РФ (прямые и косвенные, закрепленные и регулирующие; федеральные и налоги субъектов Федерации; анализ содержания см. 12, 13, 14 I части НК РФ).
4. Понятия: «субъект налога», «объект налога», «предмет налога» (трактовка в российском законодательстве и в науке финансового права). Понятие «масштаб налога», «налоговая база», «налоговый период», «единица налогообложения». Способы уплаты налогов в РФ (уплата налога по декларации, уплата налогов у источника дохода). Нарушения налогового законодательства (основные положения 6 раздела I части НК РФ, система исчисления штрафных санкций).
5. Бюджетный кодекс РФ о государственных расходах (законодательное закрепление формирования расходов в бюджете РФ).

Цель изучения: формирование общих представлений о правовом регулировании государственных доходов и расходов, освоение конкретных положений, норм законодательства, регулирующих соответствующие правоотношения в РФ.

§ 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

1.1. Понятие и классификация государственных доходов

Государственные доходы представляют собой денежные средства (ресурсы), поступающие в процессе распределения и перераспределения национального дохода¹ в собственность государства. Цель обращения части национального дохода в государственную собственность – обеспечение функционирования государства. Помимо государственных доходов необходимым элементом финансовой системы являются *муниципальные доходы* – часть национального дохода, обращенная в денежные средства и служащая основой финансирования органов местного самоуправления, которое, в свою очередь, решает хозяйственные и иные задачи в интересах населения муниципалитетов.

Основой правового регулирования государственных доходов является часть первая Налогового кодекса Российской Федерации, принятая Государственной Думой 16 июля 1998 года и вступившая в действие 1 января 1999 года. Это первая в истории России кодификация общей части налогового права. Раздел первый акта содержит общие положения: нормы права, определяющие конструкцию законодательства о налогах и сборах Российской Федерации. Определено, что это законодательство состоит из самого кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов. Установлена система налогов и общие принципы налогообложения в Российской Федерации. Среди наиболее важных принципов: обязанность уплачивать установленные налоги и сборы, запрет на введение налогов и сборов дискриминационного характера, запрет на установление дифференцированных ставок налогов и сборов и налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства и происхождения капитала. Важной нормой, развивающей положение Конституции Российской Федерации о единстве эконо-

¹ Национальный доход – часть стоимостного выражения совокупного общественного продукта, остающаяся после возмещения потребленных средств производства (в размере их амортизации).

мического пространства, является запрет на установление налогов и сборов, прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение товаров, работ и услуг в пределах территории России.

Общая часть Налогового кодекса определяет понятия «налогоплательщики» и «плательщики сборов», «налоговые агенты», закрепляет систему налоговых органов, устанавливает правила исполнения обязанности по уплате налогов и сборов. Специальные разделы Кодекса посвящены налоговым правонарушениям и ответственности за их совершение, налоговой отчетности и налоговому контролю, обжалованию актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц.

В настоящем разделе пособия сюжеты, связанные с правовым регулированием государственных доходов, изложены в точном соответствии со статьями Налогового кодекса, но в то же время при необходимости даны критические оценки некоторых норм и приводятся точки зрения, отличающиеся от закреплённых в действующем законодательстве.

Более подробный анализ Общей части Налогового кодекса Российской Федерации содержится в профессиональной литературе, в частности, в постатейном комментарии к данному акту, разработанном под общей редакцией В.И. Слома¹, который содержит интересный и, на наш взгляд, объективный юридический анализ положений Кодекса.

Государственные доходы зачисляются в различные государственные денежные фонды – бюджеты разных уровней и внебюджетные фонды.

Главная составляющая государственных доходов в странах с рыночной экономикой и демократическим общественным устройством – **налоговые поступления**.

В советские времена система налогообложения на протяжении своего существования претерпела неоднократные изменения и преобразования. В период так называемого военного коммунизма и Гражданской войны, последовавших за большевистской Революцией 1917 года, сколько-нибудь упорядоченное налогообложение отсутствовало. Военные и гражданские власти взимали чрезвычайные «революционные налоги», налагали контрибуции на население, реквизировали собственность не будучи связаны какими-либо юридическими нормами. К концу Гражданской войны сбор денежных налогов вообще прекратился, т.к. деньги утратили реальное значение. Налогообложение сменила продовольственная разверстка, то есть отчуждение сельскохозяйственных продуктов, осуществлявшееся вооруженной силой, для чего была создана специальная продовольственная армия численностью свыше сорока тысяч бойцов².

В период так называемой новой экономической политики сложилась система государственных доходов, включавшая в себя множество разнообразных платежей. Число их достигало, по мнению специалистов, 86, причем отсутствовало разграничение между платежами предприятий государственных, кооперативных и частных и часто имела место «многократность обложения торгово-промышленного оборота»³.

Важнейшие социально-политические факторы определили проведение налоговой реформы 1930 года. Частнопредпринимательская деятельность по решению властей фактически упразднилась, полностью вытеснялся частный капитал, подлежало реорганизации управление промышленностью, индивидуальные крестьянские хозяйства ликвидировались. Сложилась новая тенденция экономического развития, реформа была призвана способствовать их реализации. Было введено два основных платежа для государственных

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: Постатейный комментарий / Под общ. ред. В.И. Слома. – М.: Статут, 1999.

² Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. – М.: Высшая школа, 1986. С. 83, 100.

³ Химичева Н.И. Налоговое право. – М.: БЕК, 1997. – С. 10.

предприятий: налог с оборота и отчисления от прибылей. Для артелей и кооперативов вводился подоходный налог и налог с оборота. Прибыль государственных предприятий отчуждалась в казну неналоговым способом. Ежегодно устанавливались отчисления от прибыли каждого государственного предприятия, причем критерием являлась его доходность. Доля прибыли, оставшаяся в распоряжении предприятий, предназначалась только для развития производства.

Изменилось налогообложение населения. Реформой 1930 года был введен подоходный налог на сверхприбыль, который стал основным инструментом уничтожения частного предпринимательства, и промысловый налог. Созданная реформой система существовала до конца 70-х годов¹. Отдельные попытки ее усовершенствования, правда, предпринимались в середине 60-х годов, но кардинальных изменений не произошло.

В принципе, налогообложение не играло определяющей роли в формировании государственных доходов при социализме. В советском государстве налоги составляли весьма незначительную долю доходов – в бюджете 1989 г., например, они занимали всего 9% всех доходов. При этом надо оговориться, что собственно под налогами фактически понимали только платежи, поступающие от населения². Подобная ситуация связана с принципами экономического устройства, когда преобладала административно-распределительная система и отсутствовал легальный предприниматель-собственник. Так, практически не существовало имущественных налогов.

Переориентирование на налоговую форму платежей государственных предприятий впервые было обозначено Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)» от 30 июня 1987 года. Этот акт установил обязанность государственных предприятий платить за производственные фонды, за используемые трудовые и природные ресурсы. Установлена была уплата процентов за кредит.

Следующий этап преобразования организации государственных доходов – Закон СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций» от 14 июня 1990 года³. Закон установил систему общесоюзных налогов, куда вошли налог на прибыль, налог с оборота, налог на экспорт и импорт, налог на фонд оплаты труда колхозников, налог на доходы, налог на прирост средств.

В самом начале 90-х годов, еще до распада СССР, были предприняты попытки реформирования налогообложения физических лиц, в частности, принят Закон СССР «О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства» от 23 апреля 1990 года. Этот акт был дополнен поправками, принятыми 11 июня 1991 года Верховным Советом СССР⁴. Союзное законодательство этого периода, в том числе и вышеуказанные акты, применялись в РСФСР, что определялось изданием специальных республиканских законодательных актов о применении законов СССР в РСФСР.

В 1990–1991 гг. был принят целый ряд – более 20 – законодательных актов, которые кардинально реформировали налоговую систему. Определили тенденцию реформы Закон СССР о собственности 6 марта 1990 г. и Закон РФ о собственности 24 декабря 1990 г.⁵ Налоговый метод стал главным инструментом формирования доходов. Налоговые платежи, по подсчетам некоторых специалистов, должны составлять более 80% доходной части Федерального бюджета⁶.

¹ Химичева Н.И. Указ. соч. С. 12–14.

² Бикалова Н.А., Кураков Л.П., Толстов Л.Н. Финансы России в условиях рынка. – Чебоксары, 1995. – С. 48.

³ Ведомости ВВС СССР. 1990. №27. Ст. 522.

⁴ Ведомости ВВС СССР. 1990. №19. Ст. 320; Там же. 1991. №27. Ст. 777.

⁵ Ведомости ВС СССР. 1990. №11. Ст. 164; Там же. 1990. №30. Ст. 417.

⁶ Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. Н.И.Химичевой. – М.: БЕК, 1995. – С. 227.

Государственные доходы могут быть дифференцированы по следующим критериям:

- источник поступления;
- правовая база аккумуляции в государственных фондах;
- порядок поступления.

В отечественной литературе по финансовому праву в первой половине 90-х годов сложилась специфическая трактовка государственных доходов, определившая их систематизацию. Было признано разделение всех государственных доходов на две категории – налоговые и неналоговые платежи¹. Кроме того, государственные неналоговые доходы объединили в несколько самостоятельных групп в зависимости от источника поступления. Приводимая ниже группировка государственных доходов соответствует этим представлениям.

Группы государственных доходов:

- налоги;
- неналоговые доходы:
 - платежи за пользование природными ресурсами;
 - платежи за совершение государственными органами юридически значимых действий;
- доходы, получаемые как результат внутреннего государственного долга;
- доходы, получаемые как результат внешнего государственного долга;
- доходы от обязательного страхования;
- доходы от деятельности государственных предприятий;
- доходы от продажи и аренды государственной собственности;
- доходы от приватизации государственной собственности.

После принятия Налогового и Бюджетного кодексов вышеизложенная правовая концепция претерпела принципиальные изменения. Законодатель отказался от конструкции, предложенной юристами-теоретиками финансового права, и утвердил другую классификацию. Согласно современному российскому законодательству, *доходы бюджетов подразделяются* на две группы: налоговые доходы и неналоговые доходы. К первой категории отнесены: «предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы». Во вторую категорию включены «доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности; доходы от продажи или иного возмездного отчуждения находящегося в государственной или муниципальной собственности имущества; доходы от платных услуг, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями... доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации...»². Таким образом, законодатель упростил систему классификации государственных доходов и само понимание их существенных особенностей. Представляется, что в этой ситуации не удалось избежать серьезных ошибок и упущений. Как уже было отмечено выше, включение пеней и штрафов в категорию налоговых доходов, что было сделано одной из статей Бюджетного кодекса, противоречило букве и смыслу статей 12, 13, 14 и 15 Налогового кодекса³.

В настоящее время эта очевидная ошибка в Бюджетном кодексе исправлена. В специальной научной литературе прочно утвердилось и апробировано мнение о том, что налоги не могут по существу своему «носить характер наказания или контрибуции»⁴.

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. Н.И. Химичевой. – М.: БЕК, 1995. – С. 221; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России. – М., 1997. – С. 66.

² См.: СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823. Ст. 41.

³ См.: Там же. Ст. 3824.

⁴ Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. – М.: Теис, 1995. – С. 42.

По территориальному уровню аккумуляции государственные доходы разделяются на: федеральные, доходы субъектов Федерации, местные (городов, районов и входящих в них административно-территориальных образований).

Основываясь на *порядке образования и использования государственных доходов*, их подразделяют на централизованные и децентрализованные доходы.

Централизованные доходы (в разных административно-территориальных масштабах) – это доходы, сосредоточивающиеся в государственных и местных бюджетах и внебюджетных фондах.

Децентрализованные доходы аккумулируются и остаются в непосредственном распоряжении государственных предприятий и организаций. В основном это часть прибыли, остающаяся после уплаты налогов и обязательных сборов.

1.1.1. Налог

Налог – установленный законом, обязательный, индивидуально безвозмездный, безвозвратный платеж юридических и физических лиц в пользу государства (публичной власти) или муниципального образования, обеспечиваемый государственным принуждением и не имеющий характера наказания (конфискации или контрибуции).

В современном российском правоведении нет единой трактовки таких понятий и терминов, как «налог», «сбор», «пошлина»¹. Налоговый кодекс содержит несколько отличное от вышеприведенного определение понятия «налог».

Согласно статье 8 Кодекса, «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».

И Закон Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 года, отмененный с введением в действие Налогового кодекса Российской Федерации, и Налоговый кодекс утверждали, что налоговую систему образуют все обязательные платежи. При перечислении федеральных налогов и сборов среди них указана государственная пошлина и федеральные лицензионные сборы, в перечне региональных налогов и сборов названы региональные лицензионные сборы, в перечне местных налогов и сборов – местные лицензионные сборы². Это определения законодательства, нормы права. Однако с точки зрения науки финансового права они не безупречны.

Налог представляет собой безусловно обязательный платеж, т.е. его уплата не предполагает какого-либо двустороннего волеизъявления, принятия сторонами на себя обязательств и т.п. Кроме того, налог – индивидуально-безвозмездный платеж. При уплате сборов и пошлин всегда имеют место какая-то цель или какие-то интересы. Налоги также могут быть и бывают целевыми, но они никогда не возмездны индивидуально, не имеют конкретных положительных последствий для плательщика.

Классификация налогов

В основу классификации налогов могут быть положены разные основания, принципиально важные особенности.

Во-первых, *форма возложения налогового бремени*. Налоги разделяются на подоходно-поимущественные, иначе их именуют прямые налоги, и на налоги на потребление, или косвенные. Прямые налоги взимаются в процессе накопления материальных

¹ Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. – М.: Теис, 1995. – С. 43.

² См.: СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 13–15, ст. 3824.

благ. Самый очевидный пример – подоходный налог. Косвенные налоги взимаются в процессе расходования материальных благ. Косвенный налог устанавливается в виде надбавки к цене определенных товаров, причем юридически плательщиком налога является производитель товара, он непосредственно платит, однако затем включает в цену товара и налог, тем самым реальным плательщиком является потребитель. Примеры такого косвенного налога – налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенная пошлина.

Подоходно-имущественные налоги в свою очередь подразделяются на личные и реальные. Личные налоги уплачиваются с фактически действительно полученной прибыли или дохода плательщика. Реальными налогами облагается не действительный доход, а предполагаемый, обычный средний доход, который по всем основаниям и экономическим условиям должен получить плательщик от той или иной собственности или деятельности. Как правило, реальными прямыми налогами облагается имущество, например, доходный дом, отель, земельный участок.

Во-вторых, *в зависимости от распределения сумм* налоги подразделяются на закрепленные и регулирующие. Закрепленные налоги – на длительный срок, полностью или в фиксированной доле закреплены как источник доходной части конкретного бюджета. Например, подоходный налог с физических лиц поступает в Федеральный бюджет, что и закреплено законодательно. Регулирующие налоги ежегодно перераспределяются между нижестоящими бюджетами федеральными властями при утверждении бюджета. Цель такого перераспределения – стремление сбалансировать бюджеты.

В-третьих, *характер использования налогов* определяет их принадлежность к группам общих налогов и целевых налогов. Сейчас большинство налогов составляют первую группу. Как правило, налоги не взимаются с целью покрытия конкретного расхода. Такая система была характерна для ранней стадии развития налогообложения: например, в средневековой Англии в эпоху Плантагенетов взимались королевские субсидии для ведения войн за французские земли. Современная бюджетная система стремится избежать зависимости расходов от поступления конкретных доходов, т.к. это могло бы стать дестабилизирующим фактором для всей финансовой политики. В то же время введение отдельных целевых налогов бывает оправдано. Например, целевым является налог на восстановление минерально-сырьевой базы, который уплачивают пользователи недр¹. Здесь имеет место прямая зависимость между полученными доходами и необходимыми затратами, которые таким образом возмещают налогоплательщики. Чаще целевые налоги применяются в местном налогообложении.

В зависимости от *административно-территориального уровня* налоги делятся на федеральные, субъектов Федерации и местные.

Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации, к федеральным налогам и сборам отнесены: налог на добавленную стоимость; акцизы на отдельные виды товаров и услуг и отдельные виды минерального сырья; налог на прибыль; налог на доходы от капитала, подоходный налог с физических лиц; взносы в государственные социальные внебюджетные фонды; государственная пошлина; таможенная пошлина; налог на пользование недрами; налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы; налог на дополнительный доход от добычи углеводородов; сбор за право пользования объектами животного мира и водно-биологическими ресурсами; лесной налог; водный налог; экологический налог; федеральные лицензионные сборы.

К региональным налогам и сборам, то есть налогам субъектов Российской Федерации, отнесены: налог на имущество организаций; налог на недвижимость; дорожный налог; транспортный налог; налог с продаж; налог на игорный бизнес; региональные лицензионные сборы.

¹ СЗ РФ. 1995. №110. Ст. 823.

Местные налоги и сборы, согласно статье 15 Налогового кодекса: земельный налог; налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование и дарение; местные лицензионные сборы.

Вышеназванные федеральные налоги установлены частью второй Налогового кодекса. Согласно закону «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» от 31 июля 1998 года, до введения в действие части второй кодекса федеральные налоги и сборы взимались в соответствии со ст. 19 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями. Аналогичная ситуация существовала относительно региональных и местных налогов. Таким образом, в части определения конкретных налогов разных уровней Налоговый кодекс не действовал вплоть до введения его второй части.

По мере введения в действие соответствующих глав второй части Налогового кодекса начинают функционировать описанные в них налоги.

В специальной научной литературе и учебных пособиях можно встретить точку зрения, согласно которой таможенная пошлина относится к неналоговым доходам¹. Однако юридическая природа этого вида обязательного платежа позволяет сделать определенный вывод: таможенная пошлина – не что иное, как косвенный налог. Основанием для взимания этого вида платежа является сам факт перемещения товаров через таможенную границу. Никаких юридически значимых действий в пользу владельца товаров при этом не производится. Возникли таможенные пошлины из таможенной регалии, представлявшей собой прерогативу суверена взимать плату за проезд по принадлежащей ему территории. Таможенный тариф представляет собой свод ставок пошлин, применяемых в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу.

1.1.2. Государственная пошлина

В соответствии с Законом РФ «О государственной пошлине» от 31 декабря 1995 г., с изменениями от 20 августа 1996 г. и 19 июля 1997 г., под *государственной пошлиной* понимается установленный настоящим Законом обязательный и действующий на всей территории Российской Федерации платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий либо выдачу документов².

Закон Российской Федерации «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» от 31 июля 1998 года не отменил Закон Российской Федерации «О государственной пошлине», но в то же время он содержал указание о том, что изданные до введения в действие части первой Налогового кодекса федеральные законы и иные нормативные акты «действуют в части, не противоречащей части первой Налогового кодекса, и подлежат приведению в соответствие с частью первой Налогового кодекса»³.

Исходя из вышеизложенного, законодательство о государственной пошлине и, в частности, определение этого понятия, должны были быть приведены в соответствие с кодексом, т.е. дано определение государственной пошлины как федерального платежа.

Таким образом, взимание государственной пошлины осуществлялось на основании вышеназванного закона от 31 декабря 1995 года в редакции от 19 июля 1997 года. Согласно этому акту, государственная пошлина представляет собой плату за совершение уполномоченными государственными органами юридически значимых действий в пользу юридических и физических лиц и выдачу им соответствующих документов, имеющих

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. Н.И. Химичевой. – М.: БЕК, 1995. – С. 321.

² СЗ РФ. 1996. №35. Ст. 4128; Там же. 1997. №29. Ст. 3506.

³ Российская газета. 1998. 6 августа (№148–149). Ст. 7.

правовое значение; здесь же был установлен перечень действий, за которые взимается государственная пошлина.

К основаниям для уплаты пошлины были отнесены: исковые заявления в суд, заявления по делам особого производства, кассационные жалобы, выдача судом дубликатов документов, исковые заявления в арбитражный суд, заявления в суды общей юрисдикции и арбитражные суды по преддоговорным спорам, заявления о пересмотре решений арбитражных судов, совершение любых нотариальных действий, регистрация актов гражданского состояния, выдача документов, удостоверяющих записи актов гражданского состояния, оформление заграничных паспортов для граждан Российской Федерации и въездных документов для иностранных граждан, приезжающих в Россию, оформление приема в гражданство Российской Федерации и выхода из гражданства Российской Федерации по заявлению.

Плательщиками государственной пошлины, согласно Закону 1995 года, являлись граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства и юридические лица. При этом, если за совершением юридически значимого действия или за выдачей документа обращается несколько лиц, государственная пошлина уплачивается ими в полном размере в равных долях или долях, согласованных между ними. Осуществляли взимание пошлин те органы, которые уполномочены совершать соответствующие действия, т.е. суды, арбитражные суды, органы нотариата и т.п. Существовала система льгот, которая освобождала некоторые категории юридических и физических лиц от уплаты государственной пошлины за совершение отдельных действий.

Законом установлено, что от уплаты пошлины в судах общей юрисдикции освобождены истцы по искам о трудовых спорах, о взыскании алиментов, о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением. Не взималась пошлина за совершение нотариальных действий, связанных с опекой и попечительством, за удостоверение завещаний и договоров дарения имущества в пользу государства.

Государственная пошлина с точки зрения действующего налогового законодательства Российской Федерации является налоговым платежом. Федеральным законом от 02.11.2004 №127-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» была введена в действие глава 25.3 НК РФ «Государственная пошлина». Глава вступила в силу с 1 января 2005 года.

Статья 333.16 Налогового кодекса содержит определение понятия государственная пошлина, причем само определение достаточно громоздко и фактически без присоединения к нему содержания статьи 333.17 того же акта не представляет собой исчерпывающей дефиниции.

Ввиду определенной сложности данной конструкции, видимо целесообразно воспроизвести содержание данных двух статей как можно более подробно. Согласно им государственная пошлина – это сбор, взимаемый с лиц, которые именуются плательщиками таковой. Плательщиками государственной пошлины признаются организации и физические лица, причем указанные лица являются плательщиками в случае, если они: обращаются за совершением юридически значимых действий; 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.

Государственная пошлина уплачивается при обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, зако-

нодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, совершать в отношении этих лиц юридически значимые действия.

К юридически значимым действиям приравнивается выдача документов, их копий и дубликатов.

В главе 25 НК подробно описаны обстоятельства, порождающие обязанность у плательщиков уплатить судебную исковую пошлину. При этом по существу и смыслу соответствующих статей данной главы, очевидно, что уплата пошлины со стороны юридических и физических лиц порождает для них право получить правосудие, т.е. право на рассмотрение их правопритязаний в суде, а у государства в лице судебной власти возникает обязанность это правосудие осуществить, т.е. рассмотреть конфликт и принять справедливое правосудное решение.

Государственная судебная пошлина взимается по следующим основаниям:

1. В связи с направлением запроса или ходатайства в Конституционный Суд РФ в связи с жалобой организации в Конституционный суд; в связи с направлением жалобы физического лица в Конституционный суд.

2. По тем же основаниям, когда дела рассматриваются в конституционных (уставных) судах субъектов РФ.

3. В связи с подачей исковых заявлений имущественного характера, подлежащих оценке, в суды общей юрисдикции и мировым судьям.

4. В связи с подачей исковых заявлений имущественного характера, не подлежащих оценке.

5. В связи с подачей исковых заявлений неимущественного характера.

6. При подаче надзорной жалобы.

7. При подаче искового заявления о расторжении брака.

8. При подаче заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц.

9. При подаче заявления об оспаривании решения или действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, нарушивших права и свободы граждан или организаций.

10. При подаче заявления по делам особого производства.

11. При подаче апелляционной жалобы и (или) кассационной жалобы.

12. При подаче заявления о повторной выдаче копий решений, приговоров, судебных приказов, определений суда, постановлений президиума суда надзорной инстанции, копий других документов из дела, выдаваемых судом, а также при подаче заявления о выдаче дубликатов исполнительных документов.

13. При подаче заявления о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейского суда.

14. При подаче заявления об обеспечении иска, рассматриваемого в третейском суде.

15. При подаче заявления об отмене решения третейского суда.

16. При подаче заявления по делам о взыскании алиментов.

Существенным нововведением в законодательстве о судебных пошлинах является то, что Налоговый кодекс ввел *фиксированные* параметры государственных пошлин. При прежней системе размеры пошлин исчислялись исходя из минимального размера оплаты труда. Введена, правда, незначительная по размеру (100 рублей) государственная пошлина, связанная с подачей заявления по делам о взыскании алиментов.

Отменена обязанность всех государственных органов уплачивать государственные пошлины, связанные с делами, рассматриваемыми в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, а также делами, рассматриваемыми мировыми судьями, если такие органы выступают в качестве истцов в защиту государственных и общественных интересов.

Согласно пункту 1 статьи 333.19 по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции и мировыми судьями, установлен максимальный размер государственной пошлины – 20 000 рублей. Ограничение размеров пошлины по делам, рассматриваемым арбитражными судами, в соответствии с пунктом 1 статьи 333.21 составляет 100 000 рублей. Вероятно, следует оценивать данное нововведение как либерализацию законодательства.

Перечень юридически значимых действий, с осуществлением которых связана уплата государственной пошлины, в Налоговом кодексе, по сравнению с прежде действовавшим законодательством, расширен и конкретизирован.

Государственная пошлина взимается за следующие действия государственных органов и органов местного самоуправления:

- за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- за право использования наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний в наименованиях юридических лиц;
- за совершение действий, связанных с государственной регистрацией выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг;
- за совершение действий, связанных с паевыми инвестиционными фондами и с осуществлением деятельности на рынке ценных бумаг;
- за совершение действий, связанных с выдачей разрешений на размещение и (или) обращение эмиссионных ценных бумаг российских эмитентов за пределами Российской Федерации;
- за государственную регистрацию морских судов внутреннего плавания, судов смешанного плавания, воздушных судов, за выдачу свидетельств о праве собственности на судно, о праве плавания и за совершение других юридически значимых действий;
- за рассмотрение ходатайств, предусмотренных антимонопольным законодательством;
- за государственную регистрацию региональных отделений политической партии;
- за государственную регистрацию транспортных средств, а также за совершение прочих юридически значимых действий, связанных с государственной регистрацией транспорта;
- за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы;
- за выдачу ордера на квартиру;
- за право вывоза культурных ценностей, предметов коллекционирования по палеонтологии и минералогии;
- за совершение действий при осуществлении федерального пробирного надзора;
- за совершение действий уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по официальной регистрации программы для электронных вычислительных машин, базы данных и топологий интегральных микросхем.

Еще одна категория платежей, которые могут быть с позиции финансово-правовой науки выделены по признаку основания их взимания, – платежи за использование природных ресурсов и недр. К ним относятся платежи за право пользования недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, платежи за пользование акваторией и участками морского дна, платежи за пользование лесным фондом, плата за воду. Платежи за право пользования недрами составляют три самостоятельных элемента:

1) сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий. Сбор уплачивается всеми участниками конкурса (аукциона), претендующими на приобретение права пользования недрами. Этот сбор предназначается на покрытие расходов, связанных с проведением конкурса (аукциона) и оформлением выдаваемой лицензии;

2) собственно платежи за пользование недрами. Они вносятся за поиски, разведку месторождений ископаемых, их добычу, пользование недрами в иных (вспомогательных) целях;

3) отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Их производят пользователи недр, добывающие все виды полезных ископаемых, разведка которых была произведена за счет государственных средств.

Правовой базой взимания этих платежей является Закон Российской Федерации «О недрах» в редакции от 3 марта 1995 года¹. Платежи за пользование лесным фондом были установлены Основами лесного законодательства Российской Федерации в 1993 году². Равным образом, как и государственная пошлина, означенные платежи взимаются на прежних основаниях вплоть до принятия и вступления в действие соответствующих статей второй части Налогового кодекса. Следует отметить, что введение налога на добычу полезных ископаемых не отменило платежи за пользование природными ресурсами, которые продолжают аккумулироваться государством на основании действующего законодательства.

1.1.3. Понятие сбора

Налоговый кодекс ввел универсальное понятие «сбор». Этим термином, согласно закону, обозначается «обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)»³. Особенностью сбора является то, что, в отличие от налога, он индивидуально возмезден, то есть его уплата предполагает осуществление публично-правовых действий в пользу плательщика. Уплатив сбор, субъект покупает право на предоставление каких-либо определенных прав, право на выдачу лицензии, разрешение и т.п. Практически понятие «сбор» в том значении, которое придано ему статьей 8 Налогового кодекса, поглощает понятие «государственная пошлина», «платеж за пользование природными ресурсами», «лицензионный сбор», «регистрационный сбор» и т.п. Видимо, такая унификация юридических понятий должна иметь положительное воздействие на правовое регулирование.

1.1.4. Неналоговые доходы государства

Неналоговые виды доходов государства, так как они определены соответствующими статьями Бюджетного кодекса, упомянуты в соответствующем разделе настоящего пособия. Единственное исключение составляют доходы от проведения государственных лотерей. В статье 41 Бюджетного кодекса эта позиция не нашла отражения, хотя можно предполагать, что она отнесена к категории «иные неналоговые доходы». Проведение лотерей осуществляется на добровольной основе. При проведении любых государственных лотерей должны соблюдаться требования, установленные законодательством, в частности, соблюден порядок выдачи разрешений на проведение лотерей. Право на проведение лотерей имеют органы местного самоуправления, субъекты Российской Федерации и федеральная власть.

¹ СЗ РФ. 1995. №10. Ст. 823.

² ВВС РФ. 1993. №15. Ст. 523.

³ СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 8, ст. 3824.

1.2. Налоговое право

1.2.1. Основные понятия налогового права

В законодательстве и специальной научной литературе определено, что законы, устанавливающие налоги, в том числе и нормы второй части Налогового кодекса, должны иметь структуру, образуемую существенными и факультативными элементами. Это необходимо для того, чтобы определенно установить налоговое обязательство и порядок его исполнения.

Существенные элементы:

- субъект налога (налогоплательщик);
- объект налога;
- предмет налога;
- налоговый период;
- единица налогообложения;
- налоговая ставка (норма налогового обложения) и метод налогообложения;
- сроки уплаты налога (индивидуальны для каждого налога);
- порядок исчисления налога;
- способы и порядок уплаты налога.

Факультативные элементы:

- порядок возврата неправильно удержанных сумм налога;
- ответственность за налоговые правонарушения;
- налоговые льготы.

Субъект налога – лицо, на котором лежит определенная законом обязанность уплатить налог за свой собственный счет.

Применительно к прямым налогам данное определение не требует комментариев. Но в отношении косвенных налогов ситуация осложняется: фактический и юридический налогоплательщики не совпадают в одном лице. Например, юридическими плательщиками акциза, который представляет собой надбавку к цене товара, является производитель подакцизного товара или его продавец. Они исчисляют сумму акциза и перечисляют ее в бюджет. Затем акциз включается в цену данного товара, и покупатель-потребитель становится фактическим плательщиком, или *носителем налога*, т.к. возвращает часть суммы акциза производителю или продавцу. Таким образом, потребитель товара – носитель акциза. *Носитель налога* – лицо, которое несёт в конечном счете тяжесть налога, по завершении процесса переложения налога. Таким образом, близкие по экономической природе понятия – субъект налога и носитель налога – необходимо различать. Субъектом налога является юридический плательщик. Налоги должны уплачиваться за счет собственных средств субъекта налога. Законодательство РФ запрещает применение налоговых оговорок, которыми обязанности по уплате налога с одного лица перекладываются на другое. В частности, Закон РФ «О подоходном налоге с физических лиц» запрещает включать в текст контрактов оговорки, согласно которым работодатель принимает на себя обязанность уплатить налоги и обязательные платежи исполнителей работ. Закон предусматривает за применение запрещенных оговорок финансовую ответственность¹.

Уплата налога *не самим субъектом налога, а его представителем возможна в двух случаях*. Во-первых, если имеет место представительство по закону – когда налоги на доходы недееспособных уплачивают их представители (родители, опекуны, попечители). Во-вторых, при представительстве по назначению. Российским законодательством допуска-

¹ Ведомости СНД и ВС. 1992. №12. Ст. 9, ст. 20, ст. 521.

ется возложение налоговой обязанности на должника субъекта налога в счет долга, который причитается налогоплательщику. Другие формы представительства по доверенности при уплате налогов в России распространения не получили.

Финансовым правом отношения между налогоплательщиком и государством определяются, в частности, в зависимости от критерия постоянного местопребывания налогоплательщика. Для обозначения постоянного местопребывания существует специальное понятие – *резидентство*.

Резидентами являются лица, имеющие постоянное местопребывание в конкретном государстве. Нерезидентами, соответственно, – лица, не имеющие в данном государстве постоянного местопребывания. Для резидентов действует *полная налоговая обязанность*, которая означает, что налогообложению подлежат все их доходы – как получаемые на территории данного государства, так и доходы, получаемые в других странах.

Для нерезидентов действует ограниченная налоговая обязанность, т.е. налогообложению подлежат только доходы, извлеченные именно в данном государстве.

Для резидентов и нерезидентов существуют также различия в порядке декларирования доходов и уплаты налогов.

Резиденты – физические лица, в соответствии с законодательством Российской Федерации, – это лица, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающие на территории страны не менее 183 дней в календарном году.

Юридическими лицами-резидентами признаны законом юридические лица, имеющие местонахождение на территории РФ и созданные в соответствии с ее законодательством.

Специальное понятие «резидент» в сфере валютных правоотношений рассмотрено в разделе настоящего пособия, посвященного валютному регулированию.

Объект налогообложения – в научной и учебной литературе по финансовому праву трактуется как юридический факт, который обуславливает обязанность субъекта уплатить налог¹. Таким фактом может быть:

- 1) состояние, юридический статус субъекта;
- 2) действие субъекта;
- 3) событие, происходящее с субъектом.

В первом случае это, например, владение собственностью, во втором – совершение оборота по реализации товара или сделки по купле-продаже, в третьем – вступление в права наследства.

Предмет налогообложения при этом представляет собой фактически существующий индивидуализированный материальный объект. Например, земельный участок, строение, здание, сооружение, денежные средства, вообще любое имущество или доход.

В Налоговом кодексе Российской Федерации под объектами налогообложения понимаются «имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иное экономическое основание, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога»². Достоинство данного определения – в нем предусмотрено, что: объектом налогообложения может быть только юридический факт, имеющий реальное экономическое содержание. Авторы комментариев к кодексу отмечают ошибочную позицию законодателя, который определил в качестве признаков объекта налогообложения его стои-

¹ См. Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. – М.: Теис., 1995. – С. 55–56.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 38, ст. 3824.

мостную, количественную и физическую характеристики. Эти признаки характерны для налоговой базы объекта налогообложения, что очевидно на примере налога на имущество: объект налогообложения в этом случае имущество, налогооблагаемая база – инвентаризационная оценка данного имущества¹. Кстати, означенная позиция прямо противоречит статье 53 Налогового кодекса, где точно такими же параметрами и характеризуется налоговая база.

Масштаб налога. В основе этой категории финансового права лежит понятие «налоговая база». **Налоговая база** представляет собой количественное выражение предмета налогообложения. Для измерения предмета налогообложения необходимо создание определенного критерия, конкретного параметра, т.е. величины, входящей в формулу налогообложения в качестве постоянной. Это и есть масштаб налога. Например, масштаб налога на недвижимость – стоимость недвижимости, масштаб налога на автотранспортные средства – мощность двигателя.

Налоговый период – установленный законом срок, в течение которого завершается формирование налоговой базы и определяется размер налога. Например, для налога на доходы физических лиц этот период равен календарному году, т.е. объектом налогообложения является совокупный доход физического лица, полученный им за год².

Единица налогообложения – единица масштаба налогообложения, используемая для измерения количественного выражения налоговой базы. Например, при обложении земельной собственности естественно используются единицы площади.

Налоговая ставка, или норма налогового обложения, представляет собой определение в законе размера налога на единицу налогообложения. Существуют налоговые ставки трех видов:

1. *Маргинальные* (от франц. *marge* – величина, выражающая разность между двумя показателями) – прямо указанные в конкретном правовом акте о конкретном налоге и установленные в зависимости от налогового разряда – отдельной части дохода, принятой законодателем за критерий. Примером может служить современная система ставок подоходного налога с физических лиц в Российской Федерации. Проще говоря, определенный размер дохода образует налоговый разряд, которому соответствует сумма налога, выраженная в процентах.

2. *Фактические ставки* устанавливаются как отношение уплаченного налога к налоговой базе. Определяется она в соответствии с законом и исходя из реального процентного отношения.

3. *Экономические ставки* представляют собой отношение уплаченного налога к совокупному доходу. Определяющую роль при этом в исчислении играет объем необлагаемого дохода, или размеры налоговых льгот. Например, если совокупный доход составляет X , а облагаемый доход $X-1$, то экономическая ставка может быть вычислена исходя из соотношения фактически уплаченного налога и совокупного (X) дохода.

Порядок изменения ставки налога в зависимости от роста налоговой базы именуется **методом налогообложения**. Существует четыре метода налогообложения:

1. *Равное налогообложение*, при котором для каждого плательщика устанавливается равная сумма налога.

2. *Пропорциональное налогообложение* предусматривает равенство ставок (не сумм) налога, т.е. ставка не зависит от размеров налогооблагаемой базы.

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1. Постатейный комментарий / Под общ. ред. В.И. Слома. – М.: Статут, 1999. – С. 89.

² См.: ВВС РФ. 1992. №12. Ст. 591.

3. *Метод прогрессивного налогообложения* означает увеличение ставки налога в соответствии с ростом налоговой базы.

4. При применении метода *регрессивного налогообложения* происходит сокращение налоговой ставки с ростом налоговой базы. Регрессивное налогообложение – эффективный стимулирующий фактор развития производства. Применяется этот метод в косвенном налогообложении. В современной России, к сожалению, пока он не получил развития.

Порядок исчисления налога. Налоги могут исчисляться либо самими налогоплательщиками, либо государственными налоговыми органами, либо так называемыми фискальными агентами (от лат. *fiscus* – казна). Последний термин заменен Налоговым кодексом на «налоговый агент», причем содержание понятия не изменилось. Обязанность эта устанавливается конкретными налоговыми законами. В современной российской налоговой системе функции фискальных агентов выполняют работодатели (предприятия) относительно физических лиц – работников предприятий. При этом ответственность за правильную и своевременную уплату налогов возложена не на налогоплательщиков, а на налоговых агентов. Налоги, которые рассчитывают сами налогоплательщики, именуются *неокладными*, а те, что рассчитываются налоговыми органами – *окладными*. Налоговый кодекс по существу не внес ничего нового в регламентирование порядка исчисления налога. Им установлено, в частности, общее правило, по которому налогоплательщик обязан без каких-либо указаний со стороны налоговых органов в установленные законом сроки исчислить сумму подлежащих уплате налогов и перечислить их в бюджет. В случаях, предусмотренных кодексом, эти функции выполняют налоговые агенты.

Существенным нововведением в налоговом законодательстве являются некоторые статьи главы восьмой кодекса, именуемой «Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов». В профессиональной литературе отмечено, что до введения этой главы законы не содержали изложения требований, предъявляемых к налогоплательщику. Нормы, содержащиеся в данной главе, определяют такие важные позиции, как возникновение, изменение и прекращение обязанности по уплате налога или сбора, исполнение обязанности по уплате налога и сбора, пени и т.д. Практическое значение норм восьмой главы в том, что налогоплательщик получил достаточно точное и подробное описание своих обязанностей в соответствии с законом, а это, естественно, способствует обеспечению прав законопослушного налогоплательщика, препятствует неадекватным действиям налоговых органов.

Принципиально важное значение для понимания существа налоговых правоотношений имеет положение кодекса о том, что правомерным, законным в налоговом праве является только то, что прямо предписано законодательством, в частности, кодексом. Таким образом, в налоговом праве, как отмечают специалисты, не действует принцип гражданского права – «разрешено все то, что не запрещено», а, напротив, исполняется правило: только то, что установлено законом, правомерно, все иное незаконно¹.

Способы уплаты налогов:

1. *Уплата налога по декларации* предполагает, что налогоплательщик обязан в установленный срок представить в налоговый орган декларацию, т.е. заявление о налоговых обязательствах. Основываясь на этом документе, налоговая инспекция рассчитывает налог и направляет плательщику извещение об уплате. Декларация представляет собой, в первую очередь, отчетный документ, с которым налоговые органы сверяют при исчислении налога данные контрольных проверок.

2. *Уплата налога у источника дохода* сводится к тому, что налогоплательщик получает доход не полностью, а за вычетом налога, рассчитанного и удержанного работодателем, выступающим в роли налогового агента.

¹ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: Постатейный комментарий / Под общей ред. В.И. Слома. – М.: Статут, 1999. – С. 106.

3. *Кадастровый способ*. В его основе классификация типичных объектов (исторически первоначально это были земли) по определенным признакам в специальном документе – кадастре.

Кадастры бывают двух видов:

1) *Реальный кадастр* – документ (реестр), в котором в основу классификации положен определенный юридический факт, например, право собственности на имущество. Реальный кадастр отражает доход всех земельных владений собственника в совокупности, независимо от доходности отдельных участков (парк, пахотные земли, пустоши, виноградники).

2) *Парцелярный кадастр* (от франц. *parcelle* – мелкий земельный участок) – реестр объемов, в основу классификации которых положена конкретная характеристика объекта, например, назначение и свойства земельного участка или строения.

При уплате налога кадастровым способом в расчет принимается *предполагаемая доходность* предмета налогообложения, а не реальный доход, и поэтому момент уплаты налога никак не связан с моментом получения дохода. В связи с этим для уплаты налогов кадастровым способом устанавливаются фиксированные сроки.

1.2.2. Нарушения налогового законодательства

Уклонение от уплаты налогов. Это наиболее социально опасный и распространенный вид противоправных действий в налоговой сфере. С юридической точки зрения уклонение от уплаты налогов представляет собой неисполнение или ненадлежащее исполнение закрепленной в Конституции обязанности платить налоги (ст. 57).

Согласно Уголовному кодексу Российской Федерации, уклонение от уплаты налогов «физическим лицом путем непредставления налоговой декларации или иных документов, представление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах является обязательным, либо путем включения в налоговую декларацию или такие документы заведомо ложных сведений, совершенное в крупном размере, – наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года.

То же деяние, совершенное в особо крупном размере¹, – наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от восемнадцати месяцев до трех лет либо лишением свободы на срок до трех лет» (ст. 198).

К этой же категории относится лжепредпринимательство, т.е. создание коммерческой организации без намерения осуществлять предпринимательскую деятельность и имеющее, наряду с другими противоправными целями, цель освобождения от налогов. Это преступление влечет за собой наказание в виде штрафа в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда или в размере дохода осужденного за период от 2 до 5 месяцев либо наказание в виде лишения свободы на срок до 4 лет с применением штрафных санкций или без них (УК, ст. 173).

В постановлении Пленума Верховного суда РФ «О некоторых вопросах применения судами РФ уголовного законодательства за уклонение от уплаты налогов» от 04.07.1997 к налоговым преступлениям отнесены преступления, предусмотренные ст.ст. 198 и 199 Уголовного кодекса РФ, налоговые преступления отнесены законодатель-

¹ Уклонение от уплаты налога признано совершенным в крупном размере, если сумма неуплаченного налога превышает 200 мрот, а в особо крупном размере – 700 мрот.

ством к преступлениям средней тяжести. В санкциях ст.ст. 198 и 199 УК РФ предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до 7 лет. Может быть, данное положение себя не оправдывает, во всяком случае, во многих западных странах налоговые преступления отнесены к категории тяжких.

К особенностям статей о налоговых преступлениях относится то, что диспозиция в них бланкетная, т.е. отсылает к налоговому законодательству России, регламентирующему порядок уплаты налогов, а также к подзаконным и ведомственным нормативным актам.

Конструируя уголовно-правовую норму налогового преступления, законодатель в качестве основного действия выделил уклонение от уплаты налогов. Дело в том, что вполне естественное и понятное желание налогоплательщика снизить налоговое бремя может принимать несколько форм. Налоговое планирование заключается в целевом использовании налоговых вычетов и льгот. Налоговое избежание основано на прорехах налогового законодательства, в частности на использовании вычетов и льгот в назначениях, не предусмотренных законами, но и не запрещенных законом. Налоговое уклонение, в свою очередь, непосредственно связано с нарушением закона, поэтому и представляет наибольшую опасность.

Существует, по мнению специалистов, порядка 60-ти видов уклонения от уплаты налогов. Из них, видимо, основными являются следующие категории:

- сокрытие выручки или дохода;
- использование фондов предприятий;
- использование расчетных счетов в банках, неизвестных налоговым органам;
- манипуляции с издержками производства;
- злоупотребления в личных интересах;
- подделка документов;
- планомерное учреждение новых структур;
- формальное увеличение числа сотрудников;
- неправомерное ведение деятельности;
- несоблюдение порядка регистрации и хранения денежных средств;
- укрытие средств на счетах третьих фирм, на счетах фирм – зарубежных партнеров.

1.2.3. Объект налогового преступления

Поскольку уклонение от уплаты налогов определено в УК как преступление, для данного состава преступления наличествует объект.

Родовым объектом данного вида преступлений являются общественные отношения, складывающиеся в сфере экономики. При определении видового объекта следует учитывать, что данные составы отнесены к преступлениям в сфере экономической деятельности. Согласно теории экономики, **экономическая деятельность** составляет экономическую систему общества, под которой понимается совокупность общественных процессов, происходящих на основе действующих в обществе имущественных отношений и организационных форм. Основными элементами экономической системы являются социально-экономические отношения, базирующиеся на сложившихся в обществе формах собственности на ресурсы и результаты хозяйственной деятельности; организационные формы хозяйственной деятельности; конкретные экономические связи между хозяйствующими субъектами.

Таким образом, видовым объектом преступлений, посягающих на экономическую систему, является охраняемая уголовным законом система общественных отношений, складывающихся на основании действующих в обществе имущественных отношений и организационных форм.

При определении непосредственного объекта данных составов необходимо рассмотреть такую важную составляющую экономической системы, как финансы. Под **финансами** понимаются денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения валового общественного продукта и части национального богатства в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования и государства и использованием их на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных и других потребностей общества. В упрощенном виде можно сказать, что **государственные финансы** – это денежные отношения, связанные с использованием и формированием централизованных и децентрализованных денежных фондов для обеспечения деятельности государства.

Согласно статье 198 Уголовного кодекса, *налоговое преступление* представляет собой уклонение физического лица от уплаты налога путем непредставления декларации о доходах в случае, когда подача декларации является обязательной, либо путем включения в декларацию заведомо искаженных данных о доходах или расходах..., совершенное в крупном размере, – наказывается штрафом в размере от двухсот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет». Далее сказано: «То же деяние, совершенное лицом, ранее судимым за уклонение от уплаты налога, либо совершенное в особо крупном размере, – наказывается штрафом в размере от пятисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Налоговым правонарушением, согласно Налоговому кодексу, признано «виновно совершенное противоправное...деяние налогоплательщика, налогового агента и их представителей...», за которое данной кодификацией установлена ответственность. Деяние считается таковым, если оно заключается в неисполнении обязанностей, предусмотренных законодательством, или в нарушении установленных законом запретов и предписаний. Ответственности подлежат организации и физические лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста, причем ответственность за совершение налоговых правонарушений для физических лиц наступает, если деяние, ими совершенное, не содержит признаков состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

Признаком налогового правонарушения является его виновность, которая признается в случае совершения противоправного деяния умышленно или по неосторожности.

Взыскание налоговой санкции осуществляется путем внесения налоговыми органами иска в суд не позднее трех месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения.

В Налоговом кодексе конкретно определены виды налоговых правонарушений и ответственности за их совершение. Среди них обозначены: нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; уклонение от постановки на учет в налоговом органе; нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке (для индивидуальных предпринимателей и организаций-налогоплательщиков); нарушение срока представления налоговой декларации или иных документов; грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения; нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения; нарушение правил составления декларации; неуплата или неполная уплата сумм налога и т.д. В статьях 16-й главы кодекса конкретно описаны составы правонарушений и определены конкретные санкции. Разумеется, что кодекс предусматривает исключительно финансовую ответственность за означенные правонарушения и санкции имеют штрафной характер.

Следует отметить, что многие штрафные санкции выражены в фиксированных денежных суммах. Так, например, грубое нарушение правил учета доходов и расходов и

объектов налогообложения организацией, если эти деяния совершены в течение одного налогового периода, согласно части 1, статьи 120, влечет за собой взыскание штрафа в размере пяти тысяч рублей. Аналогично выражены штрафные санкции в статьях 116, 117, 118 (п. 1), 199 (п. 1) и т.д. Следует отметить, что данная система определения размеров штрафных санкций весьма несовершенна. В условиях инфляции предпочтительнее было бы исчислять штрафы в количественных характеристиках, кратных минимальному размеру оплаты труда, как это принято в большинстве законодательных актов, предусматривающих штрафные санкции. Более эффективно исчисление штрафов в процентном соотношении с доходами, сокрытыми от налогообложения. Там, где это возможно, данная методика в кодексе использована (например, статьи 119 (п. 2), 122).

Обстоятельством, отягчающим ответственность за совершение налогового преступления, является совершение означенного деяния лицом, ранее привлекавшимся к ответственности за аналогичное правонарушение, причем в таком случае размер штрафа увеличивается на 100 процентов. При совершении одним лицом двух и более налоговых правонарушений, санкции взыскиваются за каждое из них без поглощения менее строгой санкции более строгой из них.

§ 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ

Государственные расходы представляют собой затраты государства, осуществляемые в соответствии с финансово-плановыми актами, утвержденными уполномоченными на то органами, и предназначенные для удовлетворения определенных потребностей общества. Содержание и структура государственных расходов при этом зависят от целей, которые ставит государство перед собой, от задач, которые оно намеревается решать и решает. Объективно приоритетную роль в государственных расходах, если и не в количественном выражении, то в очередности, играют расходы на установление и содержание институтов самой государственной власти, а также на обеспечение гражданского мира и суверенитета государства (полицейские учреждения, правоохранительные органы, пенитенциарная, тюремная, система, вооруженные силы, разведка и контрразведка). Кроме того, государственные расходы, в большей или меньшей степени, ориентированы на стимулирование и развитие производства, фундаментальной и прикладной науки, образования, социального обеспечения, культуры и на природоохранные программы.

Основным способом осуществления государственных расходов является финансирование.

Финансирование – безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств в разных формах для осуществления конкретной деятельности соответствующих субъектов. *Бюджетное финансирование* соответственно представляет собой выделение денежных средств из бюджета того или иного уровня.

Бюджетные средства в форме финансирования предоставляются в первую очередь бюджетным организациям и государственным муниципальным унитарным предприятиям, то есть предприятиям, имущество которых находится в государственной или муниципальной собственности.

Предполагается при этом, что унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, все свои производственные и непроизводственные расходы должны покрывать за счет собственных доходов, а финансирование их расходов осуществляется только на конкретные цели, установленные в законодательном порядке, например, на капитальные вложения в приоритетные проекты.

Государственные предприятия, основанные на праве оперативного управления, и некоммерческие (бюджетные) организации (государственные образовательные учреждения, управленческие, социальные, культурные учреждения) получают государственные средства в порядке финансирования на все их расходы.

В настоящее время правовое регулирование государственных расходов осуществляется в первую очередь на основе ежегодно принимаемых федеральных законов о Федеральном бюджете, соответствующих законов субъектов Российской Федерации и актов местного самоуправления. Содержание и конкретные позиции этих актов базировались на двух законах общего характера: Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР» от 10 октября 1991 года и Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 года.

Бюджетный кодекс сформировал единый комплекс норм, долженствующих регулировать расходы бюджетов всех уровней. В частности, такое единство определяется статьей 65, которая гласит: «Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации». В соответствии с их экономическим содержанием, расходы подразделяются кодексом, как это было закреплено и предыдущим бюджетным законодательством, на текущие расходы и капитальные расходы.

Важным представляется законодательное закрепление форм расходов бюджетов. Всего кодекс предусматривает 9 конкретных форм:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным и муниципальным контрактам;
- трансферты населению;
- бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки, рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств);
- субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам;
- инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации и государственным внебюджетным фондам;
- кредиты иностранным государствам;
- средства на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Вводя понятие «трансферты населению», закон точно определил его юридическое содержание, устанавливая **виды трансфертов**. К ним отнесены ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, которые установлены государственными нормативными актами и актами органов местного самоуправления; ассигнования на компенсацию дополнительных расходов населения, возникающих как результат принятия государством решений, увеличивающих бюджетные расходы или сокращающих бюджетные доходы; ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти¹.

Бюджетный кодекс определяет, кроме того, порядок выделения бюджетных кредитов юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными

¹ См.: СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 69, 75, 3823.

унитарными предприятиями, бюджетных кредитов государственным и муниципальным унитарным предприятиям, порядок предоставления субсидий и субвенций юридическим лицам и гражданам-предпринимателям.

Статья 83 Бюджетного кодекса устанавливает принципиально важное положение, согласно которому введение законом или иным правовым актом новых видов расходов бюджета должно сопровождаться введением тем же актом норм, определяющих источники и порядок финансирования новых видов расходов бюджета.

В целом, надо сказать, что регламентация осуществления государственных и муниципальных расходов, устанавливаемая нормами Бюджетного кодекса, могла бы, в случае эффективного и точного применения закона, способствовать совершенствованию бюджетной политики.

§ 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СБЕРЕГАТЕЛЬНОГО ДЕЛА

Сберегательное дело тесно связано с государственным кредитом, т.к. сбережения населения, находящиеся на хранении государства, и счета юридических лиц являются важными кредитными источниками государства. Правовое регулирование этой сферы базируется на двух федеральных законах: «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. и «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. в редакции Федерального закона от 30 июля 2003 г.¹, а также на подзаконных актах.

В России собственно сберегательные учреждения возникли впервые в 1841 году в Петербурге и Москве при Государственных сохранных казнах. До этого времени вклады населения принимал Государственный заемный банк, который был создан в 1786 году вместо ликвидированного Дворянского банка. Государственный заемный банк, однако, в основном ориентировался на выдачу ссуд под залог недвижимости, прием вкладов был для него функцией второстепенной². Сберегательное дело в России всегда находилось в руках государства, сберегательные кассы подлежали ведению Управления при Совете Государственного банка. Открывались сберегательные кассы при казначействах и отделениях Государственного банка. После большевистской Революции 1917 года сберегательные кассы были присоединены в Народному банку, с 1920 года находились в ведении Народного Комиссариата финансов, а затем были переданы в ведение Государственного банка СССР. Во время реформы банковского дела в 1988 году сберегательные кассы были преобразованы в Сберегательный банк СССР. Этот банк обслуживал не только физических, но и юридических лиц. В связи с распадом СССР он был объявлен собственностью России.

Законом РСФСР от 2 декабря 1990 года Сбербанк был преобразован в акционерный коммерческий банк, учредителем которого, согласно Уставу, являлся Банк России. Государство использует хранящиеся в Сбербанке денежные средства юридических и физических лиц в качестве кредитных ресурсов для погашения обязательств по внутреннему долгу. В то же время оно гарантирует сохранность средств и выдачу вкладов по первому требованию вкладчиков.

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593; СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 492.

² Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. – М.: Финансы, 1973. – С. 342.

Практические задания

1. Получив лицензию и оформив регистрацию, X начал впервые осуществлять предпринимательскую деятельность и, соответственно, впервые был привлечен к уплате налога в связи с этой деятельностью.

- А. Какая форма уплаты подоходного налога по декларации могла быть применена в описанном случае?
- Б. Каким образом на вполне законном основании предприниматель X может обеспечить для себя максимально выгодные условия уплаты налога?

2. Предприниматель X предоставил в налоговые органы декларацию о доходах, причем анализ ее содержания налоговыми органами дал возможность установить, что названная декларация содержала искаженные данные о доходах, которые были занижены. Сумма неуплаченного налога составляла 300 минимальных размеров оплаты труда.

- А. Каковы должны быть действия налоговых органов?
- Б. Каковы возможные последствия описанной ситуации для предпринимателя X?

3. Гражданин X обратился в суд с исковым заявлением по поводу неправомерного увольнения его из учреждения.

- А. Должно ли исковое заявление гражданина X сопровождаться уплатой им исковой пошлины?
- Б. В случае если иск гражданина X будет признан неосновательным, надлежит ли ему осуществить уплату судебной пошлины или иной платеж пошлинного характера?

Контрольные вопросы

1. Определите структуру, содержание и значение Общей части НК РФ.
2. Дайте определение понятия «налог».
3. Дайте определения понятия «налоговые доходы» в трактовке современного российского законодательства.
4. Дайте определение понятия «неналоговые доходы» в трактовке современного российского законодательства.
5. Опишите понятие «сбор» в соответствии с положениями НК РФ.
6. Дайте характеристику следующих категорий: масштаб налога, налоговая база, налоговый период.
7. Перечислите основные виды налоговых правонарушений.
8. Дайте характеристику налогового преступления в соответствии с Уголовным кодексом РФ.
9. Какова система исчисления штрафных санкций за налоговые правонарушения, предусмотренные Общей частью НК РФ?
10. Перечислите конкретные формы расходов бюджетов согласно современному российскому законодательству.
11. Опишите порядок постановки на учет налогоплательщика.
12. Определите субъекты налогового правонарушения.

Тест

1. *Что является главной составляющей государственных доходов в странах с рыночной экономикой?*
 - а) неналоговые платежи;
 - б) налоги;
 - в) доходы от выпуска государственных займов.

2. *Как перераспределяются регулирующие налоги?*
 - а) закрепляются на длительный срок и перераспределению не подлежат;
 - б) перераспределяются ежеквартально;
 - в) перераспределяются ежегодно.

3. *Какими актами устанавливаются местные налоги?*
 - а) актами органов местного самоуправления;
 - б) федеральными законами;
 - в) федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления.

4. *Могут ли быть налоги уплачены представителем субъекта налога?*
 - а) не могут;
 - б) могут только в случае недееспособности субъекта налога;
 - в) могут в случае представительства по назначению и в случае представительства по закону.

5. *Какие физические лица считаются резидентами?*
 - а) исключительно граждане России;
 - б) иностранные граждане, проживающие в стране не менее 183 дней в календарном году, и российские граждане;
 - в) российские граждане, а также иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в стране не менее 183 дней в календарном году.

6. *Использование какого метода налогообложения предусматривает равенство ставок налога, независимо от налогооблагаемой базы?*
 - а) равное налогообложение;
 - б) прогрессивное налогообложение;
 - в) пропорциональное налогообложение.

7. *На кого возлагается ответственность за правильную и своевременную уплату налогов при условии, что они исчисляются налоговыми агентами?*
 - а) на налоговые органы;
 - б) на налоговых агентов;
 - в) на налогоплательщика.

8. *Чем является таможенная пошлина?*
 - а) неналоговым платежом;
 - б) косвенным налогом;
 - в) прямым налогом.

ТЕМА 5.

Государственный кредит и государственный долг

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: определение понятий внутреннего и внешнего государственного долга, определение форм государственного долга; принципы управления и обслуживания внутреннего и внешнего государственного долга.

Уметь: адекватно анализировать конкретные способы управления государственным внутренним долгом и внешним государственным долгом; обосновать приоритетные позиции государства в вышеназванных правоотношениях.

Приобрести навыки: адекватного анализа противоречий, существующих в нормах российского законодательства, регулирующих правоотношения по поводу внутреннего государственного займа.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: капитальный текущий государственный долг, рефинансирование государственного долга, консолидация государственного долга, унификация государственных займов, конверсия государственного внутреннего долга.

Краткое содержание

1. Понятие государственного кредита (существенные особенности функционирования внешнего и внутреннего государственного кредита).
2. Форма государственного долга (государственные займы как кредитные отношения между государством и его кредиторами; классификация облигаций по виду выплат дохода; казначейские обязательства).
3. Управление государственным внутренним долгом (прерогативы или исключительные права государства, реализуемые в процессе этой деятельности; способы управления внутренним государственным долгом).
4. Особенности правового регулирования внешнего государственного долга РФ (формы долговых обязательств РФ и ее субъектов, согласно БК РФ; сроки погашения федерального государственного долга и долга субъектов РФ). Понятие реструктуризации государственного долга в соответствии с БК РФ.
5. Понятие муниципального долга и его правовое регулирование.
6. Правовая трактовка осуществления внешних заимствований (анализ содержания БК РФ). Предельный объем государственного долга РФ и предельный объем государственных заимствований РФ (изложение и анализ конкретных статей БК РФ).

Цель изучения: ознакомление с регулированием внешнего и внутреннего государственного долга РФ, усвоение основных понятий, связанных с финансовыми правоотношениями, возникающими по поводу государственного кредита.

§ 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ

Государственный кредит (от лат. *creditum* – ссуда, долг) – с юридической точки зрения представляет собой регламентируемые законодательством правоотношения между государством и юридическими и физическими лицами по поводу аккумуляции на добровольных началах государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на основе возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Сущность государственного кредита связана с фундаментальными принципами кредита вообще. Это добровольность, срочность, возвратность и возмездность. Отношения по любому займу не могут иметь иной основы. Однако при этом отношения по государственному кредиту имеют весьма важные особенности.

Главная из них – свойственное всем финансово-правовым отношениям между государством и юридическими и физическими лицами привилегированное положение государства. Государство, являясь должником, тем не менее обладает исключительными правами в правоотношении. Кредиторы государства не имеют прав по применению мер принуждения к должнику, что возможно в частноправовых отношениях, например, при банковском кредите.

Кроме этого, особое положение государства определяет, что оно, осуществляя долгосрочный займ, не обеспечивает выполнение своих обязательств ни залогом, ни каким другим способом (выплатой, например, компенсации ущерба, понесенного в результате просрочки выполнения обязательства).

История финансового права России знает примеры совершенно необоснованных с правовой точки зрения решений, касающихся управления государственным долгом. Так, в январе 1918 года Постановлением Всероссийского Центрального исполнительного комитета были аннулированы все без исключения обязательства по российским государственным ценным бумагам, т.е. советское государство отказалось принять бремя долгов императорской России, не приняв на себя соответствующих обязательств, связанных с государственным долгом империи.

Более того, иногда советские государственные займы имели принудительный характер. В СССР на протяжении многих лет вплоть до 50-х годов имела место практика принудительного размещения займов по подписке и даже, особенно в провинции, выдача части заработной платы облигациями государственных займов.

В демократических государствах выпуск принудительных займов теоретически возможен в экстренных условиях, например, во время войн, и практиковался в прошлом.

Финансово-правовые отношения, связанные с государственным кредитом, образуют **внешний и внутренний государственный долг**. Внутренний государственный долг составляет сумма задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам (облигациям) и невыплаченным по ним процентам.

По определению Федерального закона 1993 г. **государственным внутренним долгом** России «являются долговые обязательства Правительства Российской Федерации, выраженные в валюте Российской Федерации, перед юридическими и физическими лицами, если иное не установлено законодательными актами Российской Федерации». Обеспечивается внутренний долг всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства¹.

В Бюджетном кодексе, который, напомним, является федеральной кодификацией, определение государственного долга несколько иное. Кодекс устанавливает, что государственным долгом Российской Федерации «являются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права»². В данном определении важно, что оно объединяет категории «внешний и внутренний государственный долг», трактует их как единое понятие.

Государственный долг Российской Федерации, согласно кодексу, обеспечивается без каких-либо условий всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, причем органы государственной власти обязаны использовать все полномочия по формированию доходов Федерального бюджета для погашения и обслуживания государственного долга.

Кодекс определяет также понятия «государственный долг субъекта Российской Федерации» и «муниципальный долг» и устанавливает формы их существования³. Управление государственным и муниципальным долгом осуществляют соответствующие органы исполнительной власти.

§ 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

2.1. Внутренний долг

2.1.1. Формы государственного долга

Государственный долг подразделяется на **капитальный и текущий**. Капитальный долг образует сумма выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая проценты, которые должны быть по ним выплачены. Текущий долг образуют расходы по выплате доходов всем кредиторам государства и расходы по погашению обязательств, срок которых наступил.

¹ ВВС РФ. 1993. №1. Ст.ст. 1, 4.

² СЗ РФ. 1998. №31. Ст.ст. 97, 3823.

³ Там же. Ст.ст. 99, 100.

Закон РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» от 13 ноября 1992 г. был актом, закреплявшим правовые основы государственного кредита и государственного долга. Небольшой по объему (всего 6 статей), данный акт сконцентрировал все наиболее важные положения финансового права в этой сфере. Согласно его второй статье, долговые обязательства могут быть выражены в трех формах:

1. Кредиты, получаемые государством в лице Правительства Российской Федерации.
2. Государственные займы, осуществляемые посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства Российской Федерации.
3. Иные долговые обязательства, гарантированные Правительством. Долговые обязательства могут быть краткосрочными – до 1 года, среднесрочными – от 1 года до 5 лет, и долгосрочными – от 5 до 30 лет. Все долговые обязательства погашаются в сроки, которые определяются условиями займа, причем сроки эти не могут превысить 30 лет. Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Федерации, если они не были гарантированы федеральным правительством. Формы долговых обязательств субъектов и условия их выпуска определяются органами власти данных субъектов.

После принятия Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 26 апреля 1995 года первая из названных форм утратила свое приоритетное практическое значение. Дело в том, что согласно данному акту, Центральный банк в обычной практике «не вправе предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования бюджетного дефицита»¹, а до этого именно ЦБ РФ фактически являлся основным источником кредита для государства в лице Правительства.

Равным образом ЦБ РФ не вправе предоставлять кредиты на финансирование дефицитов бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и внебюджетных фондов. Впрочем, юридически кредиты, получаемые государством в лице Правительства, как форма долгового обязательства, окончательно не были упразднены.

Реально основной формой государственного внутреннего долга являются государственные займы. *Государственные займы* – это кредитные отношения между государством (в лице Правительства) и его кредиторами – юридическими и физическими лицами, которые оформлены выпуском и размещением среди этих кредиторов государственных ценных бумаг.

Важно отметить, что принцип добровольности выпуска ценных бумаг закреплен в Конституции Российской Федерации (п. 4, ст. 75). Закрепление данного принципа в акте высшей юридической силы – свидетельство отказа от советских социалистических методов финансовой политики. Этот же принцип нашел отражение в Гражданском кодексе РФ (ст. 817).

Самый распространенный вид ценных бумаг по государственным займам – облигации внутреннего государственного займа. *Облигация* есть ценная бумага, удостоверяющая отношения займа между ее владельцем (кредитором) и лицом, выпустившим документ². Полное и совершенное определение данного понятия дает Гражданский кодекс: «Облигацией признается ценная бумага, удостоверяющая право ее держателя на получение от лица, выпустившего облигацию, в предусмотренный ею срок номинальной стоимости облигации или иного имущественного эквивалента. Облигация предоставляет ее держателю также право на получение фиксированного в ней процента от номинальной стоимости облигации либо иные имущественные права» (ст. 816).

¹ СЗ РФ. 1995. №18. Ст.ст. 22, 1593.

² СП РСФСР. 1992. №5. Ст. 26.

Право выпуска облигаций (их эмиссии) принадлежит Правительству Российской Федерации, федеральному Министерству финансов, органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления. В соответствии с эмитентом облигации получают наименование. Облигации выпускаются как **именные**, так и на **предъявителя**. Как правило, облигации внутреннего займа – на предъявителя. По виду *выплат дохода* они подразделяются на 3 группы:

1. Процентные облигации.
2. Беспроцентные.
3. Выигрышные облигации.

По выигрышным облигациям доход выплачивается только в виде выигрышей, разыгрываемых в специальных тиражах. Существуют беспроигрышные займы, но они в настоящее время в России не практикуются. Целевые займы гарантируют держателям получение какого-либо товара. В принципе облигации могут различаться и *по форме оплаты*: оплачиваемые в национальной валюте и оплачиваемые в иностранной валюте. В России последняя форма оплаты не практикуется. Исключение составляет выпущенный в соответствии с Указом Президента России от 7 декабря 1992 г. «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР» внутренний государственный валютный облигационный заем. Заем осуществляется размещением облигаций на предъявителя на общую сумму 7885 млн долларов США. Держатели облигаций – юридические лица, имевшие валютные счета во Внешэкономбанке. Доход – 3% годовых. Облигации должны быть погашены в течение 15 лет до 15 мая 2008 года¹.

Курс облигаций, т.е. цена, по которой они продаются и покупаются, определяется в процентах к их номинальной стоимости. Номинальная стоимость удостоверяет, что облигация представляет определенный капитал, временно используемый Правительством. Может быть установлен также эмиссионный курс – цена, по которой облигации продаются кредитным организациям (банкам, их объединениям). Эмиссионный курс, как правило, меньше номинального – это должно способствовать интенсивному размещению облигаций, т.к. при выплате государство должно следовать номинальному курсу.

Реальная курсовая цена облигаций и, соответственно, их привлекательность для заимодателей могут быть установлены только при свободном обращении государственных ценных бумаг на фондовом рынке. Первый свободнообращающийся заем, котируемый Банком России, – Государственный республиканский внутренний заем РСФСР 1991 г., торговля облигациями которого была начата Банком России 10 августа 1992 г.

Круг субъектов, среди которых размещаются облигации, может быть ограничен соответствующим законодательным актом. Такие облигации, например, обращающиеся только среди юридических лиц, именуются облигациями с ограниченным кругом обращения. Прочие облигации называются свободно обращающимися. Изготовление, хранение и рассылку облигаций осуществляет Министерство финансов.

Кроме облигаций, отношения займа между государством и физическими и юридическими лицами могут быть оформлены государственными казначейскими обязательствами.

Казначейские обязательства – вид государственных ценных бумаг, которые удостоверяют внесение их держателями денежных средств в бюджет и дают им право на получение фиксированного дохода в течение всего срока владения этими ценными бумагами. Первая эмиссия казначейских обязательств была осуществлена в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О выпуске казначейских обязательств» от 9 августа 1994 г.

¹ Условия выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа // Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации. Ч. II. – М.: Де-юре, 1995. – С. 287–292.

Эмитентом казначейских обязательств является Министерство финансов РФ. При выпуске каждой серии устанавливается срок погашения обязательств, процентная ставка и номинальная стоимость. Реализуются казначейские обязательства как среди физических, так и среди юридических лиц, т.е. их владельцами могут быть и те, и другие.

Эмиссия и обращение осуществляются в бездокументной форме в виде записей на счетах в уполномоченном банке. В 1994 г. Министерство финансов специальным Положением «О порядке размещения, обращения и погашения казначейских обязательств» установило, что они могут быть погашены как по общему правилу денежными средствами, так и налоговыми освобождениями по текущему курсу казначейских обязательств. Размер налоговых освобождений рассчитывается по специальной формуле в соответствии с курсом казначейских обязательств на момент их погашения. Выдаются налоговые освобождения Главным управлением Федерального казначейства в пределах объема эмиссии данных обязательств. Погашение казначейских обязательств осуществляет Министерство финансов переводом на счета их держателей суммы задолженности по номинальной цене и процентов, означенных при эмиссии казначейских обязательств.

Самостоятельная форма государственного долга – прочие долговые обязательства, гарантированные Правительством Российской Федерации. Таким долговым обязательством являются, например, *золотые сертификаты* (от лат. certum – верно; fasere – делать), выпущенные в 1993 г. в качестве долговых обязательств, гарантированных федеральным Правительством. Эмиссию этих ценных государственных бумаг осуществляет Министерство финансов РФ, номинал одного сертификата – 10 кг золота пробы 0,9999, причем сертификат может быть раздроблен до одной сотой доли номинала. Держателями могут быть как физические, так и юридические лица. Срок действия сертификата 1 год. Доход держателей образует разница между ценой покупки и ценой погашения. При погашении сертификатов их держатели получали право на соответствующее весовое количество золота¹.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 1994 г. «О выпуске казначейских векселей 1994 г. Минфина РФ», была осуществлена эмиссия этого вида ценных бумаг². *Казначейские векселя* представляют собой краткосрочные обязательства, они выпускаются сроком на 3,6 и 12 месяцев, как правило, на предъявителя. Реализуются казначейские векселя с дисконтом (от англ. discount – скидка с цены товара), и таким образом доход держателей образует разница между номинальной ценой (ценой погашения) и продажной ценой.

Выпуск Государственных краткосрочных облигаций (ГКО) прекращен в июле 1998 года.

2.1.2. Управление государственным долгом

Управление государственным внутренним долгом представляет собой комплекс действий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, изменению условий выпущенных займов, размещению новых долговых обязательств. Выплата доходов кредиторам производится из средств бюджета. Существует **несколько способов** привлечения необходимых для этого денежных ресурсов в тех условиях, когда обычные доходы бюджета не позволяют осуществить такие выплаты.

Во-первых, возможно введение новых налогов. Во-вторых, осуществление дополнительной денежной эмиссии. Первый способ связан с увеличением налогового бреме-

¹ См.: Положение о порядке продажи, учета совершения сделок и погашения именных золотых сертификатов Министерства финансов Российской Федерации выпуска 1993 года // Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации. Ч. II. – М.: Де-юре, 1995. – С. 234–241.

² САПП РФ. 1994. №17. Ст. 1406.

ни и, соответственно, с ухудшением социально-экономического положения населения. Реализация второго, как правило, означает инфляцию.

Третий способ – *рефинансирование*, т.е. погашение старой задолженности государства с помощью выпуска новых займов. При этом уполномоченный орган (Казначейство или Министерство финансов) организует продажу облигаций долгосрочных займов за наличные деньги, а вырученные средства использует для погашения краткосрочных ценных бумаг. Такая форма рефинансирования по своему существу вполне приемлема как инструмент финансовой политики демократических государств с развитой рыночной экономикой. Другая форма рефинансирования куда менее совершенна. При ней погашение старой задолженности осуществляется посредством замены старых государственных ценных бумаг, срок которых истек, на новые или заменой облигаций до востребования на облигации долгосрочных займов. Предполагается при этом, что такой обмен должен быть осуществлен с согласия держателей. В мировой практике данный способ рефинансирования имеет применение – весь вопрос в том, как при этом реально обеспечиваются интересы держателей и насколько их согласие на обмен действительно добровольно. Опыт финансовой политики Союза ССР оставил примеры фактически вынужденного принятия держателями условий такой формы рефинансирования: так, задолженность по Государственному трехпроцентному внутреннему выигрышному займу 1966 года погашалась обменом старых облигаций на облигации внутреннего выигрышного займа 1982 года и никакой альтернативы у держателей при этом не было. Еще ранее, в 50-х годах аналогичным способом неоднократно погашались казначейские обязательства.

Одним из методов управления государственным внутренним долгом является его *консолидация* (от лат. *consolidatio* – сращивать). Консолидация означает операцию по продлению срока действия ранее выпущенных займов (краткосрочных и среднесрочных) и превращение их в долгосрочные или бессрочные.

В качестве другого метода управления государственным внутренним долгом используется *конверсия* (от лат. *conversio* – превращение). При конверсии осуществляется изменение доходности займа: например, снижается процентная ставка дохода, выплачиваемая государством своим кредиторам. Изменение процентной ставки в сторону повышения, естественно, случай, скорее, гипотетически предполагаемый, чем реальный. В Союзе ССР конверсия в форме понижения процентных ставок осуществлялась систематически: в 1936 году таким образом было конвертировано 7 займов, размещенных по подписке в предыдущие годы, в 1938 году была проведена конверсия свободнообращающихся займов, сопровождавшаяся обменом облигаций, причем срок займа увеличен с 10 до 20 лет. В 1947 году было конвертировано 11 займов, причем обмен облигаций на новые осуществлялся в пропорции 3:1¹. Конверсия в советской финансовой политике по своему реальному значению и содержанию очень близка рефинансированию.

Унификация (от лат. *unus* – один; *fasere* – делать) займов – т.е. обмен нескольких займов на один – часто сопутствует консолидации и конверсии.

В условиях, когда операции по выпуску новых займов становятся неэффективны, например, когда потенциальные держатели облигаций в результате утраты доверия к эмитенту перестают их приобретать, государство может прибегнуть к *отсрочке погашения конкретного займа* или вообще всех ранее выпущенных займов.

Самая кардинальная, крайняя мера в управлении внутренним долгом – его *аннулирование*, т.е. вообще отказ государства от долговых обязательств перед кредиторами. В отечественной истории финансового права пример такого решения – постановление Всероссийско-

¹ Финансово-кредитный словарь. Т. II. – М., 1994. – С. 64.

го Центрального Исполнительного Комитета, которым в январе 1918 года были аннулированы все без исключения обязательства по российским государственным ценным бумагам. Очевидно, что обосновать подобный акт с правовой точки зрения невозможно.

Совершенно другие представления об управлении внутренним государственным долгом реализовывались в России в последние годы. После ликвидации Союза ССР в подтверждение правопреемства Правительства Российской Федерации по облигациям Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 года было принято решение о выпуске Российского выигрышного займа 1992 г. Этот займ стал инструментом и погашения, и рефинансирования займа 1982 года одновременно. Все облигации данного займа, в соответствии со специальным Постановлением Правительства РФ, подлежали обмену на облигации займа 1992 года по номиналу и с учетом компенсации на 1 апреля 1991 г. При этом владельцам облигаций 1982 года предоставлен выбор: либо обменять их на облигации 1992 года, либо получить доход от продажи облигаций, который зачислялся во вклады в учреждениях Сберегательного банка РФ.

Обслуживание внутреннего государственного долга, т.е. осуществление конкретных операций по размещению долговых обязательств, по выплате дивидендов по ним в виде процентов или в другой форме и по погашению долговых обязательств осуществляет Центральный банк России. Министерству финансов в этом процессе отведена консультативная роль, оно же непосредственно и выпускает внутренние государственные займы.

Управление государственным внутренним долгом возложено законодательством на Правительство РФ. Оно определяет порядок, условия выпуска и размещения долговых обязательств государства. Правительством ежегодно (не позднее мая текущего года) публикуются данные о состоянии государственного внутреннего долга за предыдущий финансовый год. Контроль за государственным внутренним долгом осуществляет Федеральное Собрание РФ. Парламент устанавливает верхний предел долга (максимально возможный его размер) при утверждении бюджета и контролирует управление долгом¹. В субъектах Федерации действует аналогичная конструкция. Так, в ст. 107 БК РФ устанавливается верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2003 года по долговым обязательствам Российской Федерации в сумме 752,1 млрд рублей.

2.2. Внешний долг

2.2.1. Правовое регулирование

Правовое регулирование внешнего государственного долга базируется на нормах международного и российского права и определяется межгосударственными соглашениями и соглашениями Российской Федерации с международными финансовыми организациями.

Бюджетный кодекс устанавливает формы долговых обязательств Российской Федерации, ее субъектов и формы муниципального долга. Для Российской Федерации это, во-первых, кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени Российской Федерации с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями в пользу этих кредиторов; государственные ценные бумаги, выпускаемые от имени Российской Федерации; договоры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоры поручительства Российской Фе-

¹ См.: ВВС РФ. 1993. №1. Ст. 4, 4.3, 5.

дерации по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами. Кроме того, долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в форме соглашений и договоров о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет и переоформления долговых обязательств третьих лиц в государственный долг Российской Федерации на основе принятых федеральных законов.

Аналогичны по существу формы существования государственного долга субъекта Российской Федерации. Муниципальный долг функционирует в виде кредитных соглашений и договоров, заключенных муниципальным образованием; муниципальных займов; договоров о предоставлении муниципальных гарантий и долговых обязательств юридических лиц, переоформленных в муниципальный долг на основе правовых актов органов местного самоуправления.

Различаются сроки погашения федерального государственного долга, долга субъекта Российской Федерации и муниципального долга. Для федерального долга предусмотрена возможность краткосрочных (до одного года), среднесрочных (от одного года до пяти лет) и долгосрочных (от пяти до 30 лет) обязательств. Сроки погашения долговых обязательств субъектов Российской Федерации определяются условиями заимствований, но не могут превышать 30 лет. Аналогичная конструкция определена для муниципального долга, но срок погашения не может превышать 10 лет.

Кодексом дифференцированно определяется право государственных внешних заимствований Российской Федерации, право внешних заимствований субъектов Российской Федерации, право государственных внутренних и муниципальных заимствований. Установлено, в частности, что право осуществлять внешние заимствования от имени Российской Федерации принадлежит Правительству Российской Федерации или уполномоченному им ответственному федеральному органу исполнительной власти. Право на внешние заимствования имеют только те субъекты Российской Федерации, бюджеты которых не получают финансовую помощь на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Важными являются положения о предельном объеме государственного долга Российской Федерации и предельных объемах государственных заимствований Российской Федерации. Предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга России утверждаются федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств (ст. 106 БК РФ).

В ст. 113 БК РФ устанавливается по состоянию на 1 января 2003 года, что верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации в сумме 130,2 млрд долларов США без учета неурегулированной задолженности Российской Федерации в переводных рублях.

Верхний предельный размер государственных внешних заимствований РФ в форме несвязанных финансовых кредитов на 2002 г. устанавливается в сумме 2,19 млрд долл. США (ст. 112 ФЗ «О Федеральном бюджете на 2002 год»).

Предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга России.

При этом Правительство Российской Федерации вправе осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственных внешних заимствований, если при этом оно осуществляет такую реструктуризацию государственного внешнего долга, которая приводит к снижению расходов на его обслуживание, в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга.

Правительство Российской Федерации имеет право осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственного внутреннего (внешнего) долга вместо внешних заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга в рамках установленного федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год объема государственного долга (суммы внутреннего и внешнего долга) и иной порядок реструктуризации не предусмотрен федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Реструктуризация государственного долга. Законодательно установлено определение понятия «реструктуризация долга». Согласно Бюджетному кодексу, этот термин означает погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований в объемах погашаемых долгов, причем устанавливаются иные условия обслуживания долговых обязательств и сроки их погашения п. 2. (ст. 105).

Данный пункт ст. 105 был существенно изменен Федеральным законом РФ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ». В новой редакции он выглядит следующим образом:

«Под реструктуризацией государственного долга понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств»¹.

Важнейшим положением данной нормы закона является то, что реструктуризация государственного долга – это прекращение долговых обязательств, основанное на соглашении. С формальной юридической точки зрения, вероятно, следовало бы изложить текст в следующей редакции: «погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований» на «прекращение долговых обязательств», поскольку при реструктуризации прекращаются старые обязательства в пользу новых, более выгодных, меняются условия договора, старые долговые обязательства погашаются на новых условиях.

Пункт второй был оставлен без изменений:

«Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным описанием (сокращением) суммы основного долга»².

В данном тексте нормы, вероятно, следовало бы уточнить, каким образом осуществляется списание (сокращение) суммы основного долга: исходя из общего соглашения или в одностороннем порядке.

Третий пункт 105 статьи Бюджетного кодекса также был изменен в 2000 г. Его новая, действующая в настоящее время редакция определяла:

«Сумма обслуживания реструктурируемого долга не включается в объеме расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем году, если указанная сумма включается в общий объем реструктурируемых обязательств»³.

Внесенные дополнения не изменили сути этого пункта, он отличается от прежнего лишь формулировкой.

Реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) долга. Последнее положение кодекса несколько неконкретно, так как неясно, возмож-

¹ О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации [официальный текст от 19 июля 2000 г.]. П. 37.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 105, п. 2. // СЗ РФ. 1998. №31.

³ О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации [официальный текст от 19 июля 2000 г.]. П. 37.

но ли сокращение долга с точки зрения законодателя, по воле кредитора, или для этого необходимо соглашение сторон-участников правоотношений. В кодексе имеется точное указание о том, что одностороннее «изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты, срока обращения, не допускается»¹. Но речь здесь идет только о займах, другие формы долговых обязательств не упомянуты. В то же время и пункт 4 статьи 817 Гражданского кодекса Российской Федерации гласит о запрещении изменений условий «выпущенного в обращение займа». Вероятно, означенная позиция требует законодательного уточнения, так как из текста кодекса нельзя сделать точных выводов.

Законодательная база, регулирующая реструктуризацию государственного долга, представлена неадекватно, не удовлетворяет потребности правового регулирования и эффективного управления государственными заимствованиями. Институт реструктуризации долга существует и по своей сути правомерен исходя из специфики такого участника, как государство. Связано это с принципом, согласно которому государство не может быть признано «банкротом», его неплатежеспособность приводит к реструктуризации долга, что, по сути, является рассрочкой погашения задолженности.

Вероятно, не следует опираться на одну и ту же правовую норму, говоря о реструктуризации внешнего и внутреннего долга. В законодательстве адекватно отражены положения, касающиеся внутреннего и внешнего долга в отдельности.

Накануне принятия Бюджетного кодекса Верховный Суд РФ в связи с заявлениями о признании незаконным Указа Президента РФ «Об организации работы по погашению отдельных видов государственных ценных бумаг» от 7 августа 1998 года высказал следующее мнение: «Реструктуризация части внутреннего долга – это властное отношение, то есть односторонняя воля государства, основанная на власти и обеспечиваемая государственным принуждением, производимая в интересах защиты государства и населения».

Вполне очевидно, что данное определение в принципе противоречит смыслу вышепротитированной ст. 105 действующего Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона 19 июля 2000 г.

Однако для того момента оно было адекватным, т.к. вполне соответствовало действовавшему законодательству.

Бюджетный кодекс исключает подобную позицию государства. Вероятно, необходимо внести ряд пояснений, связанных с конкретными параметрами государственного долга Российской Федерации.

2.2.2. Долги Союза ССР

До 1983 года внешний долг России (доля России в обязательствах СССР) не превышал 5 \$ млрд (1–1,5% ВВП страны).

Союз ССР в послевоенные годы был образцовым заемщиком, своевременно и в полном объеме выполнявшим свои долговые обязательства. Впрочем, суммы займов были не в пример современным.

Однако в 1984 году произошел резкий скачок задолженности. На внешнем рынке заняли более 15 \$ млрд (внешний долг составил уже 5% ВВП). В 1986 г. сумма внешних займов превысила 30 \$ млрд (50% экспорта), а в 1989 году внешний долг достиг 50 \$ млрд (8% ВВП).

¹ СЗ РФ. 1998. №31. Ст.ст. 98, 3823.

Еще 30 \$ млрд задолженности было накоплено Союзом в 1988–1991 годах, когда западные государства предоставили СССР ряд многомиллиардных кредитов.

К концу 1991 года внешний долг России составил 57 \$ млрд (10% ВВП). Именно с этой суммы начинались переговоры с зарубежными кредиторами о правопреемстве советских долгов.

28 октября 1991 года 12 советских республик (кроме прибалтийских) подписали Меморандум «О взаимопонимании относительно долга иностранным кредиторам СССР», взяв на себя солидарную ответственность за советский долг.

Договор о правопреемстве в отношении внешнего долга и активов Союза ССР был подписан бывшими союзными республиками 4 декабря 1991 г. Предполагалось, что каждое из государств будет нести свою долю ответственности по внешнему долгу, а также иметь соответствующую долю в активах бывшего СССР. России тогда перешло 61,3% советской задолженности, т.е. примерно 57 \$ млрд (7 стран бывшего СССР не поставили свои подписи под Договором).

Однако спустя 16 месяцев (2 апреля 1993 года) Правительство Российской Федерации заявило о взятии на себя всех обязательств бывших Советских республик по погашению внешнего долга СССР взамен на их отказ от доли в зарубежных активах СССР (так называемый нулевой вариант) – таким образом, весь государственный внешний долг бывшего СССР (93 \$ млрд) перешел к России. Однозначной трактовки данного факта в России не существует до сих пор; одни считают, что это была громадная ошибка, которая стоила стране 36 \$ млрд (именно на такую сумму увеличился внешний долг России, и это без учета процентных платежей), другие специалисты утверждают, что только подобное решение могло позволить России сохранить свои позиции на внешних финансовых рынках и собственность, находящуюся за рубежом.

2.2.3. Долги Российской Федерации

Государственный внешний долг по состоянию на 1 января 2007 года имеет следующие параметры: Государственный долг РФ (включая обязательства бывшего Союза ССР, принятые РФ) – 52 млрд долларов США, в том числе задолженность странам-участницам Парижского клуба – 3,1 млрд долларов США; задолженность странам, не вошедшим в Парижский клуб – 3,3 млрд долларов США; задолженность бывшим странам СЭВ – 1,9 млрд долларов США; коммерческая задолженность – 0,8 млрд долларов США; задолженность перед международными финансовыми организациями – 5,5 млрд долларов США; еврооблигационные займы – 31,9 млрд долларов США; ОВГВЗ – 4,9 млрд долларов США; предоставление гарантий Российской Федерации в иностранной валюте – 0,6 млрд долларов США.

Внутренний государственный долг РФ, выраженный в ценных бумагах, составил на 1 января 2007 года 1 028,6 млрд рублей.

Бюджетный кодекс определяет назначение и содержание программ государственных внешних и внутренних заимствований, порядок эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг, регламентирует предоставление государственных гарантий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных гарантий. Важным представляется установление запрета на право бюджетных учреждений получать кредиты у кредитных организаций, у прочих юридических и физических лиц, за исключением ссуд из бюджетов и государственных внебюджетных фондов¹.

¹ СЗРФ. 1998. №31. Ст.ст. 118, 3823.

В период с 2002 по 2008 гг. расходы России на погашение и обслуживание внешнего долга будут составлять, ежегодно 14–16 \$ млрд. При этом основная часть выплат будет приходиться на новый российский долг (еврооблигации и платежи международным финансовым организациям – 8–10 \$ млрд ежегодно), а эти долги нельзя реструктурировать.

В ближайшие 6 лет России предстоит выплатить более 100 \$ млрд. В результате будет погашено примерно 40% суммы основного долга, т.е. 50 \$ млрд, примерно такую же сумму составят платежи по обслуживанию внешнего долга. Столь высокие процентные платежи по кредитам характеризуют в действительности те невыгодные для России условия, на которых эти кредиты предоставлялись – до 15% годовых в валюте. Сегодня кредиты предоставляются России под 9–10% годовых в валюте; заметим, что для других стран «большой восьмерки» ставки кредитования составляют 3–5%.

На 2003 год приходится первый и при этом самый крупный пик платежей по внешнему долгу. Выплаты в 2003 году, по оценкам на июль 2002 г., должны были составить более 17,5 \$ млрд. Это примерно 30% от расходов Федерального бюджета, или 7% годового ВВП России, или 25% национальных сбережений. Более того, платежи в 2003 году в основном концентрировались в пределах двух-трех месяцев, что существенно могло бы затруднить процесс управления денежной наличностью и исполнение Федерального бюджета.

Практическое задание

В целях обеспечения условий, необходимых для регулирования внутреннего валютного долга, Правительство Российской Федерации, выполняя Указ Президента Российской Федерации от 7 декабря 1992 г. №1565 «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР», утвердило 15 марта 1993 г. «Условия выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа». Параграф второй этого документа объявлял датой выпуска займа 14 мая 1993 года. По техническим причинам данный пункт не был выполнен, и 17 мая 1993 г. Правительство приняло Постановление «О переносе срока выдачи облигаций внутреннего государственного валютного займа», согласно которому распределение и выдача облигаций были назначены на 14 сентября 1993 г.

- А. Могли ли потенциальные держатели облигаций попытаться опротестовать это решение как противоречащее акту от 15 марта 1993 г. в суде?
- Б. Принял бы суд исковое заявление об этом?

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «государственный кредит» с юридической точки зрения.
2. Дайте определение понятия «государственный долг субъекта РФ».
3. Дайте определение понятия «муниципальный долг».
4. Раскройте понятие «государственный займ».
5. Опишите ситуацию, связанную с изменениями условий функционирования государственных краткосрочных облигаций (1998 г.).
6. Дайте определение понятия «рефинансирование внутреннего государственного долга».
7. Дайте определение понятия «унификация займов».
8. Перечислите формы долговых обязательств РФ согласно БК.
9. Назовите сроки погашения краткосрочных, среднесрочных, долгосрочных долговых обязательств в РФ.
10. Раскройте понятие «предельный объем государственных взаимствований» в соответствии с БК РФ.

Тест

1. *Имеют ли кредиторы государства – держатели государственных ценных бумаг – права, связанные с применением мер принуждения в отношении должника?*
 - а) имеют;
 - б) имеют право отстаивать свои интересы в суде;
 - в) не имеют ни при каких обстоятельствах.
2. *Имеет ли право Центральный банк предоставлять кредиты Правительству для финансирования бюджетного дефицита?*
 - а) имеет;
 - б) имеет в тех случаях, когда это предусмотрено Федеральным законом «О федеральном бюджете»;
 - в) не имеют ни при каких обстоятельствах.

3. **Каковы максимальные сроки погашения любых долговых обязательств Российской Федерации?**
 - а) 20 лет;
 - б) 30 лет;
 - в) сроки законом не ограничены.
4. **Какие права предоставляет облигация ее держателю?**
 - а) право на получение суммы займа;
 - б) право на получение суммы займа и процента от номинальной ее стоимости;
 - в) право на получение суммы займа и процента от номинальной ее стоимости либо иные имущественные права.
5. **Каково, как правило, соотношение эмиссионного и номинального курса облигаций?**
 - а) они равны;
 - б) эмиссионный курс выше номинального;
 - в) эмиссионный курс ниже номинального.
6. **Какие права принадлежат владельцу казначейских обязательств?**
 - а) получение фиксированного дохода в течение срока владения этими ценными бумагами;
 - б) право получения каких-либо иных имущественных прав;
 - в) право получения суммы займа и процента от рыночной стоимости этой ценной бумаги.
7. **Как могут быть погашены казначейские обязательства?**
 - а) налоговыми освобождениями;
 - б) денежными средствами;
 - в) и тем, и другим способом.
8. **Каким образом могут быть получены денежные средства для погашения государственного займа?**
 - а) введением новых налогов;
 - б) дополнительной денежной эмиссией;
 - в) выпуском нового займа;
 - г) любым из названных способов по выбору государственной власти.
9. **Какой орган власти или управления осуществляет управление федеральным государственным внутренним долгом?**
 - а) Министерство финансов;
 - б) Государственная Дума;
 - в) Правительство Российской Федерации.
10. **Какой орган осуществляет обслуживание государственного внутреннего долга России?**
 - а) Сберегательный банк РФ;
 - б) Центральный банк РФ;
 - в) Министерство финансов РФ.

ТЕМА 6.

Правовое регулирование обязательного государственного страхования за счет средств бюджета

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: содержание налогово-правовых актов, определяющих порядок и условие обязательного государственного личного страхования.

Уметь: пользоваться нормативно-правовыми актами, связанными с обязательным государственным личным страхованием в случае возникновения такой необходимости, что применимо в частности в отношении военнослужащих и лиц, призванных на военные сборы.

Приобрести навыки: практического применения вышеназванных актов в качестве застрахованного лица.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: обязательное государственное личное страхование, страховая ответственность, размеры страховых выплат застрахованным по договору обязательного государственного личного страхования, субъект, осуществляющий данные выплаты; выгодоприобретатели по обязательному государственному личному страхованию; страховые случаи при обязательном государственном личном страховании; размеры страховых выплат застрахованным по договору обязательного государственного личного страхования, субъект, осуществляющий данные выплаты.

Краткое содержание

1. Субъекты обязательного государственного личного страхования (государственные служащие, лица, не исполняющие обязанности государственной службы). Объекты обязательного государственного личного страхования (жизнь, здоровье, трудоспособность отдельных категорий граждан). Правовая база обязательного государственного личного страхования (характеристика комплекса нормативно-правового акта).
2. Структура, содержание, значение ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальственного состава органов внутренних дел РФ и сотрудников федеральных органов налоговой полиции».
3. Обязательное государственное личное страхование граждан, чья профессиональная деятельность связана с повышенной опасностью; обязательное государственное личное страхование лиц, пострадавших в результате радиационного заражения.

Цель: освоить основные понятия и положения обязательного государственного личного страхования граждан и отдельных видов имущества.

§1. ПОНЯТИЕ СТРАХОВАНИЯ

В Законе Российской Федерации от 27 ноября 1992 года «О страховании» данное понятие сформулировано следующим образом: «*страхование* – это отношения по защите имущественных и личных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов»¹.

Страхование представляет собой одновременно и экономическую, и правовую категорию. В литературе можно встретить указание на то, что страхование регулируется нормами гражданского права². Такое утверждение не совсем верно. **Нормы гражданского права** регулируют возникновение страховых правоотношений, права и обязанности их субъектов, закрепляют объекты страхования, условия договора страхования, форму договора, условия освобождения страховщика от обязанностей по страховому обязательству. В то же время **нормы финансового права** регулируют функционирование обязательного государственного страхования за счет средств государственного бюджета. Сказанное определяет тот факт, что страхование регулируется нормами двух отраслей права и, соответственно, является предметом изучения двух научных правовых дисциплин и предметом двух учебных курсов. Экономическая категория «страхование» – специфический объект экономической науки. В настоящем разделе рассматриваются те стороны правоотношений по поводу страхования, которые регулируются финансовым правом.

Правовую базу регулирования страхования образует комплекс нормативно-правовых актов. Конституция Российской Федерации определяет, что гражданам гарантируется государственное социальное страхование, а негосударственное добровольное страхование – поощряется (ст. 36). Во второй части Гражданского кодекса правовому регулированию страхования посвящена целая глава (ст.ст. 927–970). При этом некоторые из статей кодекса имеют принципиальный, определяющий характер для соответствующих норм финансового права. В частности, это ст. 927, которая гласит: «В случаях, когда законом на указанных в нем лиц возлагается обязанность страховать в качестве страхователей жизнь, здоровье или имущество других лиц либо свою гражданскую ответственность перед другими лицами за

¹ ВВС РФ. 1993. №2. Ст.ст. 2, 56

² См.: Что должен знать страхователь об обязательном медицинском страховании / Под ред. И.В. Полякова и В.В. Гришина. – М., 1996. – С. 5.

свой счет или за счет заинтересованных лиц (обязательное страхование), страхование осуществляется путем заключения договоров» в соответствии с правилами, установленными Гражданским кодексом. Прямо запрещено кодексом страхование убытков от участия в лотереях, играх и пари, страхование противоправных интересов, а также расходов, к которым лицо может быть принуждено в целях освобождения заложников (ст. 928).

Важное значение для развития правового регулирования страхования имели федеральные законы «О страховании» от 27 ноября 1992 года и «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28 июня 1991 года, а также Указы Президента Российской Федерации «Об обязательном личном страховании пассажиров» от 7 июля 1992 года (в редакции от 6 апреля 1994 года) и «Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования» от 6 апреля 1994 года¹. Кроме того, правовое регулирование страхования осуществляется постановлениями Правительства РФ, инструкциями Министерства финансов и другими подзаконными актами.

Государственное регулирование в сфере страхования осуществляют специальные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции. Государственный Комитет РФ по антимонопольной политике проводит мероприятия по предупреждению и предотвращению монополистических тенденций на страховом рынке. В 1992 году Указом Президента «О государственном страховом надзоре Российской Федерации» был создан специальный контрольный орган – Государственный страховой надзор. В августе 1996 года существование такого самостоятельного учреждения было признано нецелесообразным и Росстрахнадзор был упразднен, причем функции его переданы Министерству финансов РФ. Департамент страхового надзора, образованный в Министерстве, осуществляет выдачу лицензий на ведение страховой деятельности, контролирует обоснованность страховых тарифов и обеспеченность платежеспособности страховщиков, ведет единый Государственный реестр страховщиков, объединений страховщиков и страховых брокеров. Департамент получает от страховщиков установленную отчетность, проводит проверки соблюдения ими страхового законодательства и соответствия отчетности фактическому состоянию дел. В тех случаях, когда предписания Департамента об устранении выявленных нарушений страховщиками не исполняются, их лицензии могут быть приостановлены или ограничены. Министерству финансов принадлежит право обращаться в арбитражный суд с исками о ликвидации страховщиков, нарушающих положения нормативно-правовых актов, регулирующих страховое дело.

Страховые отношения возникают между страховщиками и страхователями. Законодательство содержит точное определение этих субъектов правоотношений. Страховщиком является субъект, берущий на себя обязательство возместить страхователю ущерб или выплатить страховую сумму. Так, установлено, что **страховщиком** могут быть государственные и негосударственные юридические лица (компании), имеющие соответствующую лицензию, дающую им право заниматься страховой деятельностью на территории Российской Федерации. При этом деятельность страховых компаний имеет предпринимательский характер, т.е. ставит своей целью извлечение прибыли.

Страхователями являются юридические и дееспособные физические лица. Страхователь вправе заключить договор о страховании третьих лиц в пользу последних, которые и являются застрахованными. Предметом страхования не могут быть непосредственно производственная, торгово-производственная и банковская деятельность. Для страховой защиты имущественных интересов предприниматели – юридические и физические лица – имеют право создавать общества взаимного страхования.

¹ См.: Ведомости СНД и ВС. 1992. №28. Ст. 1683; СЗ РФ. 1994. №15. Ст. 1174.

§2. ОБЪЕКТЫ СТРАХОВАНИЯ

Согласно законодательству, объектами страхования являются законные имущественные интересы, которые связаны, во-первых, с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обеспечением; во-вторых, с владением, пользованием и распоряжением имущества; в-третьих, это интересы, связанные с возмещением страхователям причиненного ими вреда личности или имуществу физических лиц и вреда, причиненного ими юридическому лицу. Эта отрасль страхования именуется **страхованием ответственности**¹.

Кроме того, существует страхование предпринимательских рисков. Согласно ст. 933 Гражданского кодекса РФ, договор страхования предпринимательского риска может иметь в качестве объекта только предпринимательский риск самого страхователя и только в его пользу.

Страхование осуществляется в двух формах: **обязательное страхование** (в силу закона) и **добровольное страхование** (в силу соглашения страховщика и страхователя). Существо обязательного страхования отражено в вышеприведенной ст. 927 Гражданского кодекса РФ. Согласно ее смыслу, специальные законодательные акты устанавливают обязанность осуществлять страхование для определенных лиц. Объектами обязательного страхования для этих лиц являются: жизнь, здоровье или имущество других, определенных в законе лиц, на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу, а также риски гражданской ответственности страховщиков, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или вследствие нарушения договоров с другими лицами. При этом в законе прямо указано, что нельзя обязать гражданина страховать собственную жизнь или здоровье (ГК, ст. 935). Установлена обязанность (в случаях, предусмотренных законом) юридических лиц, в чьем ведении или оперативном управлении находится имущество, являющееся государственной или муниципальной собственностью, осуществлять страхование этого имущества. Обязательное страхование осуществляется как за счет Федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, так и за счет самих страхователей. Первая форма носит название обязательного государственного страхования. Обязательное государственное страхование подразделяется на: обязательное личное государственное страхование и обязательное имущественное государственное страхование.

Добровольное страхование регулируется нормами гражданского права и имеет в качестве юридического фундамента договор имущественного или личного страхования, заключаемый гражданином или юридическим лицом со страховой организацией (ГК, ст. 927).

Обязательное личное государственное страхование установлено рядом законодательных актов для лиц, находящихся на государственной, в том числе и на военной, службе. Оно распространяется на судей, работников прокурорского надзора, военнослужащих и лиц, призванных на военные сборы, сотрудников милиции, налоговой инспекции, на должностных лиц таможенных органов, на должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, на сотрудников кадрового состава органов внешней разведки². Обязательное личное страхование осуществляется за счет средств, выделяемых из бюджетов министерствам и ведомствам, которые выступают в роли страхователей. Так, военнослужащие внутренних войск, судьи подлежат страхованию за счет Федерального бюджета, сотрудники милиции – за счет соответствующих бюджетов и

¹ ВВС РФ. 1993. №2. Ст.ст.4, 56; ГК РФ. Ч. I-II. М., 1996. Ст. 931.

² См.: ВВС РФ. 1992. №30. Ст. 30. Ст. 1792; Там же. 1992. №8. Ст. 366. Ст. 42; САПП РФ. 1993. №15. Ст. 1256; ВВС РСФСР. 1991. №16. Ст. 503. Ст. 29; ВВС РФ. 1993. №29. Ст.1114. Ст. 9; ВВС РСФСР. 1991. №15, Ст. 492. Ст.16; ВВС РФ. 1992. №17. Ст. 892. Ст. 11, 14; ВВС РФ. 1992. №32. Ст. 1869. Ст. 22.

средств, поступающих в специальные фонды на основе договоров от учреждений и организаций, которые пользуются услугами милиции, прокурорские работники – за счет средств Федерального бюджета. При обязательном государственном личном страховании страховыми случаями для лиц гражданских ведомств – судей, прокурорских работников, чиновников налоговой инспекции являются: гибель (смерть) застрахованного лица, причинение телесных повреждений разной степени тяжести, исключающих и не исключающих возможность заниматься профессиональной деятельностью.

Размеры всех выплат по обязательному личному государственному страхованию установлены соответствующими законодательными актами. Так, например, в случае гибели сотрудника налоговой инспекции, сотрудника милиции или прокурорского работника, если она произошла в период работы, или после увольнения, или ухода в отставку и наступила вследствие телесных повреждений либо иного повреждения здоровья, полученного в связи с исполнением служебных обязанностей, наследникам выплачивается денежная сумма в размере 10-летнего содержания умершего. В аналогичной ситуации наследникам умершего судьи выплачивается сумма в размере его 15-летней заработной платы¹. В тех случаях, когда сотруднику милиции или налоговой полиции причинено увечье или иное повреждение здоровья при исполнении им служебных обязанностей и результатом этого стала утрата возможности заниматься профессиональной деятельностью, пострадавшему выплачивается страховая сумма (пособие) в размере 5-летнего денежного содержания. В такой же ситуации судья получает пособие в размере 3-летней заработной платы.

Правовой базой обязательного личного государственного страхования является комплекс законодательных актов, принятых в разное время за последние годы. Нормы об обязательном страховании включались в законы «О милиции», «О прокуратуре», «О внешней разведке» и т.д. В каждом отдельном случае в конкретных законах определялись объекты и субъекты обязательного страхования, порядок заключения договоров, система финансирования расходов на обязательное государственное страхование. Важно отметить, что в принципе эти юридические конструкции имеют много общего, так как регулируют сходные правоотношения.

В феврале 1998 года Государственной Думой был принят Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и сотрудников федеральных органов налоговой полиции». Закон вступил в действие с 1 июля 1998 года. Данный акт регламентирует обязательное страхование самой многочисленной категории лиц, подлежащих государственному страхованию, и его принятие способствовало совершенствованию правового регулирования и правоприменение в данной сфере.

Объектом страхования являются жизнь и здоровье военнослужащих и приравненных к ним в обязательном страховании лиц. Названные объекты подлежат страхованию со дня начала службы по день ее окончания.

Страховыми случаями являются: гибель (смерть) застрахованного лица в период прохождения службы или заболевания, полученные в этот период, а также установление застрахованному лицу инвалидности вследствие увечья или заболевания, полученных в означенный период.

Выгодоприобретателями по обязательному государственному страхованию помимо застрахованных лиц, в случае их гибели (смерти), являются супруг (супруга), состоящий (состоящая) на день гибели застрахованного лица в зарегистрированном браке с

¹ См.: Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. // ВВС РФ. 1992. №30. Ст.ст. 20, 1792.

ним; родители или усыновители застрахованного лица, а в случае их отсутствия – дедушка и бабушка, если они воспитывали и содержали его не менее трех лет, отчим и мачеха – при условии, если они воспитывали или содержали его не менее пяти лет. Кроме того, выгодоприобретателями являются дети, не достигшие 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а также обучающиеся в образовательных учреждениях до окончания обучения или до достижения 23 лет¹.

Страхователями по обязательному государственному страхованию являются федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, военные сборы и служба.

Страховщиками по данному страхованию выступают страховые организации, получившие лицензию в установленном законом порядке. При этом имеются особые условия для получения таких лицензий. К означенной страховой деятельности допускаются страховые организации, уставный капитал которых сформирован без участия иностранных инвестиций и которые функционируют как страховщики в области личного страхования не менее одного года.

Размеры страховых сумм военнослужащим и приравненным к ним по страхованию лицам, а в случае их гибели (смерти) выгодоприобретателям определяются исходя из месячного денежного содержания застрахованных. Тяжесть последствий страхового случая определяет параметры выплат, выраженные в окладах месячного денежного содержания.

В случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения службы, военных сборов или до истечения одного года после увольнения со службы или после окончания сборов в результате увечья или заболеваний, полученных в период прохождения службы, каждому выгодоприобретателю выплачивается страховая сумма в размере 25 окладов месячного денежного содержания застрахованного лица.

В случае установления застрахованному лицу инвалидности по тем же основаниям и в те же сроки страховые суммы, выплачиваемые застрахованному лицу, соответственно составляют: для инвалида I группы – 75 месячных окладов денежного содержания, II группы – 50 окладов и III группы – 25 окладов.

Закон точно устанавливает основания освобождения страховщика от выплаты страховой суммы. Это ситуации, когда страховой случай наступил вследствие совершения застрахованным лицом деяния, признанного судом общественно опасным, когда страховой случай находился в установленной судом прямой причинной связи с опьянением застрахованного лица и, наконец, когда страховой случай явился результатом доказанного судом умышленного причинения застрахованным лицом вреда своему здоровью и самоубийства. Из последней позиции закон предусматривает существенное исключение. Если смерть последовала в результате самоубийства застрахованного лица, которое находилось на службе, военной службе не менее двух лет, страховщик не освобождается от выплаты страховой суммы.

Обязательное личное государственное страхование установлено также для лиц, пострадавших от радиационных аварий на объектах гражданского и военного назначения, и пострадавших от экологических и иных чрезвычайных катастроф. Например, все граждане Российской Федерации, пострадавшие от радиационного воздействия вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, подлежат государственному страхованию личности. Размер страхового возмещения соответствует 200-кратной сумме установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда на день выплаты возмещения. Страховым случаем при этом считается заболевание застрахованного, установление ему группы инвалидности или смерть, последовавшие вследствие Чернобыльской катастро-

¹ См.: Российская газета 1998. 7 апреля. №67. Ст. 2, п. 4.

фы¹. Все установленные в законе «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г., льготы, компенсации и страховые выплаты были распространены на лиц, пострадавших в результате радиационных аварий на других ядерных объектах как военного, так и гражданского назначения, а также персонала гражданской авиации и служебных пассажиров самолетов, выполнявших полеты с целью радиационной разведки и научных исследований в регионах ядерных испытаний, проводившихся в период с 1958 по 1990 гг.

Кроме того, обязательному государственному страхованию подлежат лица, проживающие и работающие в так называемых «закрытых административно-территориальных образованиях», т.е. населенных пунктах, находящихся в непосредственной близости от ядерных и других особо опасных предприятий и объектов и имеющих определенный статус. Страховыми случаями для застрахованных лиц является причинение ущерба имуществу, здоровью или смерти в результате воздействия каких-либо факторов при аварии на предприятии или объекте. Такое страхование предусмотрено в законе «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г.²

Обязательному государственному страхованию подлежат лица, по роду своей работы осуществляющие оказание медицинской, психиатрической помощи, а также занятые проведением научных исследований по проблемам вирусологии и производством вирусных препаратов. Страховым случаем при этой разновидности страхования является инфицирование вирусом иммунодефицита человека при исполнении служебных обязанностей, инвалидности или смерти от последствий инфицирования³.

По Постановлению Правительства РФ от 8 июля 1993 года, обязательному государственному страхованию подлежат лица, входящие в состав военизированной горноспасательной службы в транспортном строительстве. Страховой случай – увечье, инвалидность или смерть в связи с выполнением служебных обязанностей⁴.

Такой вид обязательного страхования, как **обязательное личное страхование пассажиров**, в принципе не относится к страхованию за счет средств государственного бюджета. Однако эту специфическую форму страхования следует, видимо, отнести к сфере финансового права, так как речь идет отчасти об использовании средств бюджета. Такое страхование осуществляется за счет взносов страхователей. Подлежат страхованию от несчастных случаев пассажиры воздушного, железнодорожного, морского, внутреннего водного и автомобильного транспорта. Не подлежат обязательному страхованию пассажиры всех видов транспорта международных сообщений, пассажиры внутригородских рейсов и переправ и автомобильного транспорта на городских маршрутах. Сумма страхового платежа включается в стоимость билета и, соответственно, уплачивается пассажиром, автоматически становящимся страхователем.

Лица, пользовавшиеся правом бесплатного проезда, подлежали бесплатному обязательному страхованию за счет бюджетных средств⁵. Наличие подобных льгот и определило необходимость упоминания данного вида страхования в связи с финансовым правом. Страховая сумма по обязательному личному страхованию пассажиров составляла – 120 минимальных размеров оплаты труда на момент приобретения проездных документов. Обязательное личное страхование пассажиров осуществляется посредством заключения договоров со страховщиками, в роли которых выступают страховые компании, имеющие лицензии на страховую деятельность.

¹ См.: ВВС РСФСР. 1991. №21. Ст. 699.

² ВВС РСФСР. 1992. №10. Ст. 11.

³ СП СССР. 1991. №11. Ст. 48.

⁴ САПП РФ. 1993. №25. Ст. 2365.

⁵ См.: ВВС РФ. 1992. №28. Ст. 1683; САПП РФ. 1994. №15. Ст. 1174, п. 3.

Обязательное страхование конкретных видов деятельности. Эта разновидность страхования предусмотрена для обеспечения гарантий возмещения страхователями возможного ущерба, могущего быть причиненным третьим лицам в процессе деятельности страхователя. Так, все частные нотариусы обязаны заключать договоры страхования своей деятельности¹. Юридическое содержание данного вида страхования можно было бы квалифицировать как подобие страхованию ответственности. Точно так же обязательно по закону заключение договоров страхования своей деятельности для таможенных брокеров и таможенных перевозчиков². По своему юридическому содержанию к означенным видам обязательного страхования близко и обязательное страхование ответственности за дорожно-транспортные происшествия.

Обязательному страхованию за счет средств медицинского учреждения подлежат доноры. Страховым случаем при этом является заражение донора инфекционным заболеванием при выполнении им донорской функции³.

Обязательное страхование имущества распространяется на конкретные виды имущества, прямо поименованные в нормативно-правовых актах. Во-первых, это строения – жилые дома, садовые домики, дачные дома, хозяйственные постройки, находящиеся в собственности граждан. Во-вторых, животные – крупный рогатый скот, лошади и верблюды. В отношении первой категории имущества страховым случаем являются уничтожение или повреждение строений в результате удара молнии, взрыва, стихийного бедствия (землетрясения, наводнения, урагана) или аварии отопительной или канализационной систем, а также ситуация, когда в связи с угрозой распространения пожара или под угрозой внезапного стихийного бедствия возникла необходимость разобрать строение вовсе или перенести его на другое место. Не подлежат обязательному страхованию ветхие строения, которые не используются для хозяйственных нужд. Стоимость строений исчисляется по оценочным нормам с учетом амортизации строений. В городах исчисление стоимости строений осуществляется органами управления жилищным фондом, а в сельской местности – органами страхования.

При страховании животных страховым случаем является их гибель в результате болезней, стихийных бедствий и несчастных случаев, а также вынужденного убоя. Стоимость животных определяется по средним ценам конкретного региона. Размер страховых взносов определяется страховщиками.

Правовая база обязательного страхования имущества требует совершенствования, так как разработана в условиях социалистической экономики⁴. Очевидно, что перечень поименованного в действующих финансово-правовых актах имущества, подлежащего обязательному страхованию, не соответствует реальным обстоятельствам современной социально-экономической действительности.

Все вышеописанные разновидности обязательного страхования осуществляются на условиях, установленных государством и закрепленных в соответствующих нормативно-правовых актах. Обязательное страхование осуществляется вне зависимости от волеизъявления страховщика и страхователя, их взаимоотношения регулируются не соглашением сторон, а позитивным правом, конкретными финансово-правовыми нормами.

¹ См.: ВВС РФ. 1993. №10. Ст.ст. 18, 357.

² См.: Ведомости СНД и ВС. 1993. №31. Ст. 158, 165.

³ См.: ВВС РФ. 1993. №28. Ст. 1064.

⁴ См. Постановление Совета Министров СССР от 2 октября 1981 года // СП СССР. 1981. №28. Ст. 165. Постановление Совета Министров РСФСР от 30 декабря 1981 г. // Бюллетень Министерства Юстиции РСФСР. 1982. №1 – 2.6.30.

§3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАХОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Страховое законодательство признает правомерными различные формы взаимодействия страховщиков.

Сострахование. Этот термин обозначает ситуацию, когда объект страхования застрахован по одному договору совместно с несколькими страховщиками, причем в этом договоре отражены условия, определяющие права и обязанности каждого из состраховщиков.

Перестрахование. Этот термин означает, что риск выплаты страхового возмещения или страховой суммы, принятый на себя страховщиком по договору страхования, застрахован им полностью или частично у другого страховщика по заключенному с ним договору перестрахования (ГК, ст. 967). По этому договору страховщик, его заключивший, считается страхователем. При перестраховании ответственным перед страхователем по основному договору страхования за выплату страхового возмещения или страховой суммы остается страховщик по этому основному (условно – первому) договору. Допускается законом заключение последовательно двух или нескольких договоров перестрахования.

Страховое законодательство санкционирует создание объединений страховщиков с целью защиты интересов своих членов, координации страховой деятельности и осуществления совместных рекламных программ. Союзы и ассоциации страховщиков при этом не имеют права заниматься страховой деятельностью. Совсем иное предназначение имеют страховые пулы (соглашения) (от англ. pool – общий котел). **Страховой пул** представляет объединение страховщиков, созданное с целью обеспечить финансовую стабильность страховых операций. Эта цель достигается благодаря солидарной ответственности участников за исполнением обязательств по договорам страхования, заключенным от имени участников страхового пула. Это объединение (соглашение) не является юридическим лицом и может иметь как определенный срок действия, так и быть бессрочным.

Нормы финансового права определяют принципиальные критерии легальной, основанной на законе страховой деятельности. Денежный оборот страховых организаций состоит из двух потоков: обращение средств, которые обеспечивают страховую защиту, и обращение средств, обеспечивающих организацию страхового бизнеса. При обращении средств, обеспечивающих страховую защиту, на первом этапе формируется страховой фонд (страховые резервы). На втором этапе для получения прибыли часть страховых резервов вкладывается в какое-либо дело, в предприятие, например, т.е. инвестируется. Закон в целях обеспечения стабильности страхования определяет, что страховщики обязаны иметь оплаченный уставный капитал, страховые резервы и иметь гарантию перестрахования¹.

Страховые резервы разделяются на две категории:

- 1) резервы по страхованию жизни;
- 2) резервы по иным видам страхования.

К первой категории относятся резервы по страхованию на случай смерти застрахованного, на дожитие застрахованного до срока, установленного договором страхования, или до определенного возраста, также определенного договором.

Вложение средств страховых резервов регулируется финансово-правовыми нормами.

Инвестирование, должно осуществляться с соблюдением нескольких принципов:

- 1) диверсификации (от лат. diversus – разный и facere – делать), т.е. распределения инвестируемых средств между разными объектами вложения с целью снижения риска потерь;
- 2) возвратности;

¹ См.: ВВС РФ. 1993. №2. Ст. 56.

3) прибыльности;

4) ликвидности, т.е. возможности быстрой реализации инвестированных активов при сохранении их номинальной стоимости в случае необходимости осуществления страховых выплат.

Запрещено использование страховых резервов для заключения кредитных договоров с физическими и юридическими лицами, кроме случаев, прямо предусмотренных законодательством, использование резервов для приобретения акций и паев товарных бирж для вложения в отдельные виды ценных бумаг и в интеллектуальную собственность, для осуществления торгово-посреднической и банковской деятельности. Страховые резервы не могут также стать предметом залога, не могут быть использованы для уплаты налогов и оплаты штрафных санкций. Не менее 80% страховых резервов должны быть инвестированы на территории Российской Федерации. Установлены Правилами приоритетные объекты инвестирования. Так, не менее 20% средств резервов, сформированных по долгосрочному страхованию жизни, и не менее 10% по иным видам страхования должны быть вложены в государственные ценные бумаги. Установлено также, что квота использования средств страховых компаний на ссуды страхователям по договорам долгосрочного страхования жизни не должна превышать 40%. Не менее 3% средств должно быть зачислено на расчетный счет в банке для осуществления текущих выплат страховых сумм по проводимым видам страхования. Впрочем, действующее законодательство предусматривает возможность размещения средств страховых резервов по усмотрению страховых организаций, если это не противоречит законам и согласовано с Департаментом страхового надзора Министерства финансов РФ.

Практические задания

1. Рядовой N во время боевого дежурства находился в состоянии алкогольного опьянения. В результате неисправности электропроводки, он получил травму, повлекшую за собой смерть.

- А. Будет ли считаться вышеописанное обстоятельство страховым случаем?
- Б. Последует ли выплата выгодоприобретателям по обязательному государственному страхованию рядового N в данной ситуации?

2. Гражданин Украины, пострадавший в результате аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г., скончался на территории Российской Федерации в результате последствий онкологического заболевания, причем была установлена причинно-следственная связь между воздействием радиации в 1986 г. и фактом смерти.

- А. Будет ли осуществлена страховая выплата выгодоприобретателям по страхованию данного лица из средств бюджета Российской Федерации?
- Б. Будет ли осуществлена страховая выплата выгодоприобретателям по страхованию данного лица из средств бюджета Украины?

Контрольные вопросы

1. Объясните, каким образом ГК РФ определяет принцип условия договора личного страхования.
2. За счет каких органов осуществляется обязательное государственное личное страхование?
3. Назовите категории государственной службы, являющиеся субъектом, подлежащим обязательному государственному личному страхованию.
4. Охарактеризуйте структуру, содержание и значение Закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальственного состава органов внутренних дел РФ и сотрудников федеральных органов налоговой полиции», вступившего в действие с 1 июля 1998 г.
5. Назовите объект страхования согласно этому Закону.
6. Определите временные рамки обязательного государственного личного страхования военнослужащих и приравненных к ним в обязательном страховании лиц.
7. За счет каких средств осуществляется обязательное государственное личное страхование сотрудников милиции?
8. Кто является страхователями по обязательному государственному личному страхованию военнослужащих и приравненных к ним в обязательном страховании лиц?
9. Кто является страховщиком по обязательному государственному личному страхованию военнослужащих и приравненных к ним в обязательном страховании лиц?
10. Назовите случаи освобождения страховщика от выплаты страховой суммы, предусмотренные Законом, вступившим в действие с 1 июля 1998 г.

Тест

1. *Нормы какой отрасли или отраслей права регулируют страховые отношения?*
 - а) нормы финансового права;
 - б) нормы гражданского права;
 - в) нормы двух этих отраслей.

2. *Возможно ли на законном основании страхование убытков от последствий следующих действий?*
 - а) участия в лотерее;
 - б) непредумышленного повреждения чужого транспортного средства в результате дорожно-транспортного происшествия;
 - в) участия в тотализаторе на скачках или беговых рысистых испытаниях.
3. *Какому ведомству переданы были функции упраздненной в 1996 году Федеральной службы России по надзору за страховой деятельностью?*
 - а) Министерству по налогам и сборам;
 - б) Министерству финансов;
 - в) Российской государственной страховой компании.
4. *Кто может на законном основании выступить в качестве страховщика?*
 - а) государственные органы;
 - б) негосударственные компании – юридические лица, имеющие лицензию;
 - в) негосударственные и государственные компании – юридические лица, имеющие лицензию.
5. *Что может стать объектом договора страхования предпринимательского риска?*
 - а) предпринимательский риск страхователя;
 - б) предпринимательский риск третьего лица;
 - в) оба ответа верные.
6. *За чей счет может осуществляться обязательное страхование?*
 - а) за счет федерального бюджета и соответствующих государственных бюджетов;
 - б) за счет страхователей;
 - в) оба ответа верные.
7. *Какие страховые случаи предусмотрены при страховании жизни работников милиции?*
 - а) гибель при исполнении служебных обязанностей;
 - б) смерть вследствие повреждения здоровья, полученного в связи с исполнением служебных обязанностей в период работы или после увольнения;
 - в) смерть от причины, не связанной с выполнением служебных обязанностей.
8. *Какие категории граждан подлежат обязательному личному государственному страхованию в России в качестве лиц, пострадавших от радиационной катастрофы на Чернобыльской АЭС?*
 - а) все лица, пострадавшие от катастрофы;
 - б) пострадавшие, имевшие в момент катастрофы гражданство СССР;
 - в) только лица, имеющие в настоящее время гражданство Российской Федерации.
9. *Какие категории пассажиров подлежат обязательному личному страхованию пассажиров?*
 - а) пассажиры всех видов транспорта на всех линиях;
 - б) пассажиры всех видов транспорта на внутренних российских междугородних линиях;
 - в) пассажиры всех видов транспорта на линиях международных сообщений.
10. *За чей счет доноры подлежат обязательному страхованию на случай заражения инфекционным заболеванием?*
 - а) за свой собственный, как страхователей;
 - б) за счет федерального бюджета;
 - в) за счет службы переливания крови.

ТЕМА 7.

Правовой режим государственных внебюджетных целевых фондов социального назначения

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: предназначение внебюджетных социальных фондов, форму их собственности и систему взаимодействия с органами исполнительной власти.

Уметь: анализировать систему взаимоотношений между социальными фондами и плательщиками платежей, являющихся источниками формирования их бюджетов.

Приобрести навыки: исчисления Единого социального налога и его ролей, предназначенных Пенсионному фонду и Фонду обязательного медицинского страхования.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: право собственности на имущество целевых внебюджетных фондов, система формирования органов управления фондами, система исчисления страховых взносов.

Краткое содержание

1. Предназначение целевых государственных внебюджетных фондов (экономические фонды, социальные фонды, эволюция данных фондов).
2. Система управления целевыми внебюджетными социальными фондами (право собственности на денежные средства фондов; источники и порядок аккумуляции денежных средств социальными фондами).
3. Значение государственных целевых внебюджетных фондов и их место в социальной сфере на современном этапе (перспективы развития, проекты реформирования данных фондов в 2001 г.).

Цель изучения: усвоение системы взаимоотношений между государственным бюджетом и государственными целевыми внебюджетными фондами.

§1. ПОНЯТИЕ ЦЕЛЕВЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

Смыслом создания государственных внебюджетных целевых фондов в начале 1990-х годов было совершенствование финансовой политики, создание условий для эффективного и своевременного финансирования наиболее важных экономических и социальных программ в условиях рыночной экономики. В государственном бюджете не могут быть точно, конкретно связаны, скреплены друг с другом определенные доходы и определенные расходы.

Первоначально большинство таких фондов создавались как внебюджетные, причем некоторые из них существуют и сейчас в этом качестве, а другие, сохранив целевое назначение, вошли в состав бюджетов. Сформировалось три вида целевых фондов:

- 1) государственные внебюджетные целевые фонды;
- 2) целевые бюджетные фонды;
- 3) государственные целевые фонды Правительства РФ¹.

В качестве государственных внебюджетных целевых фондов социального назначения функционируют: Пенсионный фонд Российской Федерации; Фонд социального страхования Российской Федерации; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Предполагалось, что с введением в действие Бюджетного кодекса правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов будет определяться федеральным законодательством в соответствии с данной кодификацией². До вступления ее в действие функционировали самостоятельные правовые акты, определяющие вышеозначенные позиции применительно к каждому из трех названных фондов.

В действующем Бюджетном кодексе определены общие принципы и правовой статус государственных внебюджетных фондов. Установлено, что целью создания государственных фондов денежных средств вне Федерального бюджета является реализация конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение в случае безработицы; социальное обеспечение, связанное с болезнью, инвалидностью, потерей кормильца, рождением и воспитанием детей, а также прав на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Кодекс определяет порядок составления и утверждения бюджета государственных внебюджетных фондов. В частности, в статье 145 определено, что проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления данных фондов и

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. Н.И. Химичевой. – М.: БЕК. 1995. – С. 183–196.

² См.: СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 143, 3823.

рассматриваются органами законодательной власти. При этом уточнено, что бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации рассматриваются и утверждаются Федеральным Собранием в форме федеральных законов одновременно с принятием Федерального закона «О Федеральном бюджете» на очередной финансовый год.

Недостатком правового регулирования федеральных внебюджетных фондов, очевидно, является то, что доходы государственных внебюджетных фондов и порядок их формирования определены не достаточно конкретно, о чем свидетельствует содержание статьи 146 кодекса.

Бюджетный кодекс точно определяет, что расходование средств государственных внебюджетных фондов осуществляется исключительно на цели, определенные законодательством, что фактически означает гарантию самостоятельности указанных фондов.

В целом можно отметить, что Бюджетный кодекс не достаточно конкретно регулирует деятельность внебюджетных целевых фондов социального назначения, что впрочем, отчасти восполнено нормативными актами, определяющими правовое положение и компетенцию каждого из ныне действующих фондов.

Необходимо откорректировать содержание статьи 144 Бюджетного кодекса, в которой указано, в частности, что государственным внебюджетным фондом Российской Федерации является наряду с другими Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, который был упразднен.

Данный фонд с августа 1996 года находился в оперативном управлении и распоряжении Министерства труда и социального развития РФ. Целевым назначением Фонда являлись выплата пособий безработным, создание дополнительных рабочих мест, финансирование переподготовки и профессионального обучения.

В начале 1990-х годов было создано несколько целевых внебюджетных фондов экономического назначения. Указом Президента РФ 22 декабря 1993 г. было установлено, что все фонды, чьи средства формируются за счет обязательных платежей, должны быть консолидированы в Федеральном бюджете, сохранив при этом целевое назначение. Указ распространялся и на Государственный фонд занятости населения, однако фактически последний не был консолидирован в бюджет РФ. Кроме перечисленных социальных фондов, на основании упоминавшегося закона РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов...» от 15 апреля 1993 г. представительные органы власти могут принимать решения об образовании целевых внебюджетных фондов. Такие фонды могут быть созданы и на федеральном, и на региональном уровнях; например, в 1994 г. образованы региональные и местные внебюджетные фонды развития жилищного строительства и внебюджетный фонд развития таможенной системы РФ, впрочем, последний в 1995 г. был консолидирован в Федеральный бюджет, равно как и Федеральный дорожный фонд¹.

§2. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦЕЛЕВЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

Целевые государственные и местные внебюджетные фонды создаются с точно определенной целью и соответственно используются. Они дифференцированы на **экономические и социальные**, причем в настоящее время значение экономических фондов незначительно, большинство из них вошли в бюджеты соответствующих уровней. Эффективно функционируют федеральные социальные фонды, они заняли важное место в системе государственных финансов и одновременно в социальной сфере. Их общей фундамен-

¹ См.: СЗ РФ. 1995. №14. Ст.ст. 6, 51, 121.

тальной характеристикой, с юридической точки зрения является то, что по закону средства данных фондов не могут быть изъяты или направлены на нецелевое использование ни Парламентом, ни Правительством, ни какой-либо иной властью.

Правовой режим внебюджетных фондов социального назначения определяется в настоящее время, прежде всего, соответствующими статьями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2.1. Пенсионный фонд РФ

До 1991 года в России не существовало самостоятельного бюджета пенсионной системы и средства на выплату пенсий выделялись из государственного бюджета, где они были одним из многих направлений расходования. В условиях абсолютной доминанты государственной собственности и советской системы управления экономикой, при отсутствии инфляционных процессов это в целом не сказывалось негативно на обеспечении пенсионеров.

В настоящее время финансирование системы государственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации осуществляется разными способами. Пенсии, выплачиваемые по государственному пенсионному обеспечению, финансируются за счет средств Федерального бюджета, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 года №166-ФЗ.

Пенсии, выплачиваемые на основании Федерального закона РФ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. №173-ФЗ (государственные трудовые пенсии), выплачиваются за счет части Единого социального налога, уплачиваемого в обязательном порядке работодателями, производящими выплаты наемным работникам, в том числе организациями, индивидуальными предпринимателями, физическими и юридическими лицами и другими плательщиками.

Обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации осуществляется Пенсионным фондом Российской Федерации, созданным в соответствии с Законом РФ «О государственных пенсиях».

Правовое положение Фонда было определено специальным актом, утвержденным Постановлением Верховного Совета РФ 27 декабря 1991 г. и Постановлением Правительства 22 сентября 1993 г.¹ Назначение Фонда – осуществлять выплату пенсий и некоторых видов пособий. Средства его являются собственностью государства. Пенсионный фонд при этом – вполне самостоятельный орган управления финансами пенсионного обеспечения.

Социальная значимость Пенсионного фонда определяется тем, что пенсионное обеспечение затрагивает жизненно важные интересы значительной части населения. В Положении «О Пенсионном фонде Российской Федерации» нашли отражение существенные характеристики государственного пенсионного страхования, в рамках которого Фонд функционирует. В отличие от формирования доходов Федерального бюджета, где поступающие средства изначально обезличиваются и используются на общегосударственные нужды, формирование средств Пенсионного фонда Российской Федерации целевое и, соответственно, целевым является их использование.

Реализация этого принципа предполагает управление средствами, аккумулируемыми на выплату пенсий, самостоятельным финансово-кредитным учреждением. Ос-

¹ См.: Ведомости СНД и ВС. 1992. №5. Ст. 180; САПП РФ. 1993. №9. Ст.ст. 30, 36.

новным законом, регулирующим деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации, является Федеральный закон Российской Федерации «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. №167-ФЗ. В данном акте определены особенности и специфика обязательного пенсионного страхования, в частности, ему свойственны руководящая роль государства и реализация государством организационной функции.

Государственная форма организации обязательного пенсионного страхования предопределяет существование в этом виде страхования единственного страховщика. Таковым субъектом выступает Пенсионный фонд Российской Федерации.

Положение Пенсионного фонда в роли страхователя объясняется необходимостью осуществлять в соответствии с Конституцией Российской Федерации и российским пенсионным законодательством на всей территории страны и в отношении всех граждан единую пенсионную политику и использовать единую пенсионную систему.

Вместе с тем в законодательстве определено, что пенсионным страхованием в Российской Федерации занимается не только Пенсионный фонд РФ, но и негосударственные пенсионные фонды, деятельность которых регламентируется соответствующим федеральным законом.

Пенсионный фонд РФ представляет собой централизованную систему аккумуляции и перераспределения денежных средств, используемых главным образом для осуществления выплат различным категориям нетрудоспособного населения в виде трудовых и социальных пенсий, пенсий по инвалидности, пособий по случаю потери кормильца, компенсационных выплат.

Законодательство определяет перечень лиц, подлежащих пенсионному страхованию в обязательном порядке. К ним относятся граждане РФ, а также проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства:

- работающие по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору;
- самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты);
- являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств;
- работающие за пределами территории Российской Федерации в случае уплаты ими обязательных платежей.

Помимо вышеназванных категорий граждан, к числу подлежащих страхованию Закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» относит лиц, являющихся членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйства, а также некоторые иные категории граждан.

В соответствии с Положением о Пенсионном фонде РФ, он обеспечивает:

- финансирование расходов на выплату государственных пенсий, пособий, оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам, финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда и его органов;
- контроль за правильным и рациональным расходованием поступивших в него средств;
- организацию Государственного банка данных по всем категориям плательщиков в Пенсионный фонд РФ;
- капитализацию средств Пенсионного фонда РФ, а также привлечение в него добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц;

- межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Пенсионного фонда РФ;
- участие в разработке и реализации в установленном порядке межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий;
- проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования;
- разъяснительную работу среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к компетенции Пенсионного фонда РФ;
- участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

В статье 5 Федерального закона РФ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» сказано о наделении правами управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации Пенсионного фонда РФ и его территориальных органов. Это означает, что органы Пенсионного фонда контролируют и руководят использованием средств обязательного пенсионного страхования.

Структура фонда

Пенсионный фонд РФ подотчетен Правительству Российской Федерации.

Общее руководство Пенсионным фондом осуществляется Правлением, оперативное управление – Исполнительной дирекцией. Органами оперативного управления в субъектах Российской Федерации являются отделения Пенсионного фонда РФ, а в городах и районах – уполномоченные отделения.

В состав Правления Пенсионного фонда РФ входят по должности Председатель, Первый заместитель, заместители председателя правления и Исполнительный директор Пенсионного фонда РФ, а также управляющие отделениями Пенсионного фонда в субъектах РФ. Также в состав Правления Пенсионного фонда РФ могут входить представители общественных, религиозных и государственных организаций, объединений, учреждений и предприятий, деятельность которых связана с защитой интересов пенсионеров, инвалидов и детей.

Правление Пенсионного фонда несет ответственность за выполнение возложенных на него полномочий.

Правление Пенсионного фонда РФ осуществляет следующие функции:

- определяет перспективные и текущие задачи Пенсионного фонда РФ;
- совместно с Министерством финансов разрабатывает и утверждает проект бюджета фонда;
- назначает и освобождает от должности Исполнительного директора и его заместителей, Председателя Ревизионной комиссии Пенсионного фонда РФ и руководителей его отделений;
- утверждает положения об Исполнительной дирекции, Ревизионной комиссии и региональных органах Пенсионного фонда РФ;
- издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности Пенсионного фонда РФ;
- решает другие вопросы, отнесенные к компетенции Пенсионного фонда РФ.

Важной особенностью управления государственным пенсионным страхованием является обязанность государства нести субсидиарную ответственность. В соответствии с Законом, государство должно отвечать по долгам и обязательствам Пенсионного фонда

РФ, т.е. обязано оказывать финансовую поддержку территориальным отделениям в случаях невозможности нести ответственность по своим обязательствам.

Одна из важнейших обязанностей Пенсионного фонда – разработка и составление проекта бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Эта работа по своему характеру и назначению такова, что от нее в решающей степени зависит выполнение государством одного из важнейших конституционных прав граждан Российской Федерации – права на пенсионное обеспечение.

В процессе разработки бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации осуществляется сопоставление потребностей в финансовых ресурсах, которые необходимы для выполнения Пенсионным фондом своих обязанностей перед застрахованными.

Финансовой системе обязательного пенсионного страхования посвящена глава IV Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в РФ». В этой главе раскрыты правовые нормы и организация работы над проектом бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и его исполнение.

В статье 16 определены правовые основы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Среди них – определение самостоятельного характера собственности средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

В пункте 1 статьи 16 Закона определено, что средства бюджета Пенсионного фонда являются федеральной собственностью. Они существуют вне рамок бюджетной системы страны.

Закон ограничивает период, на который разрабатывается бюджет Пенсионного фонда РФ с обязательным требованием обеспечения сбалансированности его доходной и расходной частей.

Бюджет Пенсионного фонда РФ и отчет о его исполнении в обязательном порядке ежегодно рассматривается и утверждается по представлению Правительства РФ федеральными законами.

Бюджет Пенсионного фонда является консолидированным бюджетом. Это связано с тем, что государственная пенсионная система охватывает полностью территорию Российской Федерации. Вертикальное ее построение предполагает существование территориальных отделений.

Таким образом, бюджет Пенсионного фонда состоит из бюджета Федерального Пенсионного фонда Российской Федерации и бюджетов территориальных отделений Пенсионного фонда Российской Федерации.

Доходными статьями бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации являются обязательные платежи, уплачиваемые налогоплательщиками в составе Единого социального налога; суммы пеней и иных финансовых санкций, связанные с неуплатой данного налога, а также средства от размещения (инвестирования) временно свободных денежных средств обязательного пенсионного страхования и добровольных взносов юридических и физических лиц, уплачиваемых помимо обязательных платежей. Существуют и иные поступления, не запрещенные законодательством.

Денежные средства обязательного пенсионного страхования хранятся на счетах Пенсионного фонда РФ, открываемых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, или на счетах, открываемых в кредитных организациях. При этом необходимо иметь в виду, что кредитные организации получают право на хранение средств Пенсионного фонда РФ на конкурсной основе, проводимой Правительством РФ. Плата за банковские услуги по операциям со средствами обязательного пенсионного страхования не взимается.

С точки зрения правового регулирования расходов Пенсионного фонда РФ, они делятся на две группы. Одну из них составляют средства бюджета Пенсионного фонда, имеющие строго целевое использование. Распределение средств другой группы регламентируется особым порядком в соответствии с законодательством.

Статья 18 Закона включает в себя в качестве устойчивых направлений расходования средств Пенсионного фонда РФ выплату трудовых пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работающих на день смерти; средства на доставку пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета Пенсионного фонда; финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда; средства на иные цели, предусмотренные законодательством Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании.

В Законе определена второстепенная роль второй группы возможных расходов Пенсионного фонда РФ. Расходы по этой группе разрешены Законом лишь после того, как профинансированы основные обязательства по выплате трудовых и социальных пенсий и пособий, а также осуществлены расходы, связанные с выплатами пенсий и пособий.

Расходы, не предусмотренные бюджетом Пенсионного фонда на соответствующий год, могут быть профинансированы только после внесения в законодательном порядке изменений в указанный бюджет.

Расходом средств бюджета Пенсионного фонда РФ выступает также создание резерва в случае возникновения профицита, т.е. превышения доходной части бюджета Пенсионного фонда РФ над его расходной частью.

В связи с тем, что Пенсионный фонд Российской Федерации существует в качестве экономически самостоятельной финансово-кредитной организации, его резервы, за исключением расходов на ведение текущей уставной деятельности Фонда, полностью распланы и распределены по индивидуальным (персональным) счетам застрахованных лиц.

Другим важным направлением деятельности федеральных государственных органов власти становится определение порядка и условий формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений.

В обязанности Пенсионного фонда входит регулярное информирование страхователей, застрахованных и всех организационных структур, напрямую связанных или непосредственно заинтересованных в результатах деятельности системы пенсионного страхования. Эта связь Пенсионного фонда с остальными субъектами системы пенсионного страхования позволяет последним иметь представление о финансовом состоянии Пенсионного фонда и эффективности мер, которые он принимает для обеспечения финансовой устойчивости и своевременного выполнения своих обязанностей перед страхователями и застрахованными.

Пенсионный фонд РФ наделен достаточно широкими правами по контролю за документацией, необходимой при назначении, перерасчете пенсий и выплате обязательного страхового обеспечения.

Кроме того, Пенсионный фонд имеет право на получение иной информации, потребность в которой может возникнуть в ходе контрольных и ревизионных проверок. Исключение сделано для документов, содержащих коммерческую тайну.

При этом законодательство обязывает Пенсионный фонд контролировать правильность и достоверность документов, представляемых для назначения и перерасчета размера соответствующих пенсий и предоставляемых по действующему пенсионному законодательству льгот.

Пенсионный фонд РФ осуществляет огромный объем учетной работы, которая включает в себя учет и регистрацию страхователей, а вместе с ним еще и обязанность вести Государственный банк данных по страхователям.

Перечисленными задачами обязанности Пенсионного фонда не исчерпываются. Так, он призван вести разъяснительную и консультационную работу.

Пенсионная система Российской Федерации за время своего существования обнаружила высокую нестабильность, относительное снижение размера пенсионных выплат и слабую дифференциацию государственных пенсий в зависимости от меры участия работника в общественном труде.

2.2. Фонд социального страхования Российской Федерации

Официальной датой образования системы государственного социального страхования в России следует считать 2 июня 1903 года, когда в Российской империи были введены «Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности».

Первое в советское время положение о социальном обеспечении трудящихся было принято в 1918 году, оно гарантировало обеспечение всех наемных работников независимо от характера труда пособиями при временной утрате заработка в связи с болезнью, травмой, беременностью и родами. С 1922 года выплата пособий была передана непосредственно предприятиям в счет страховых взносов. В 1929 году государственное социальное страхование получило единый бюджет. С 1931 года за счет средств социального страхования осуществлялось финансирование санаторно-курортного лечения и отдыха в специализированных учреждениях – санаториях, пансионатах, домах отдыха, а также финансирование детских оздоровительных лагерей.

На основании Постановления Совета Министров РСФСР и Федерации независимых профсоюзов от 25 декабря 1990 года №600/3-3 «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР» 1 января 1991 г. был образован внебюджетный Фонд социального страхования Российской Федерации.

С 1993 года Фонд становится финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации.

Фонд социального страхования создан в целях обеспечения государственными гарантиями в системе социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств социального страхования. При этом управление системой обязательного социального страхования осуществляется Правительством Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации (пункт 1 статьи 13 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» от 16 июля 1999 г. №165-ФЗ).

Фонд представляет собой специализированную структуру, обеспечивающую функционирование всей многоуровневой системы государственного социального страхования, и обеспечивает компенсацию потери трудового дохода, вызванную рисками временной нетрудоспособности работников. Государственное социальное страхование является обязательным и распространяется преимущественно на работников наемного труда и членов их семей. Выплаты из средств Фонда социального страхования производятся только в том случае, если право на их получение наступило в период работы застрахованного лица. Исключения составляют лишь частные случаи.

В настоящее время Фонд социального страхования Российской Федерации осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 года №101.

Данный нормативно-правовой акт регламентирует организацию и функционирование Фонда социального страхования.

Управление государственным социальным страхованием на основании Указа Президента Российской Федерации от 28 сентября 1993 года было передано от профсоюзов Правительству Российской Федерации, Постановлением которого от 12 февраля 1994 года утверждено Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации.

В структуру Фонда социального страхования Российской Федерации входят региональные отделения всех субъектов Российской Федерации, центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства, а также филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями Фонда.

Средства Фонда социального страхования не входят в состав бюджетов различных уровней. Денежные средства и находящееся в оперативном управлении Фонда социального страхования имущество, в том числе имущество, закрепленное за подведомственными Фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью и изъятию не подлежат. Средства Фонда социального страхования используются только на целевое финансирование уставной деятельности Фонда. Не допускается зачисление средств социального страхования на личные счета застрахованных.

На осуществление государственного социального страхования Фонд социального страхования получает средства в части Единого социального налога. На страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний – в виде отдельных страховых взносов, непосредственно уплачиваемых в фонд работодателями¹. В 1998 г. был принят Федеральный закон, устанавливающий правовые основы организации обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. Закон вступил в силу только с 1 января 2000 г. Этот важнейший и самый традиционный вид социального страхования Россия ввела одной из последних среди развитых стран мира. В соответствии с этим Законом, проведение обязательного социального страхования от несчастных случаев и профзаболеваний было возложено на Фонд социального страхования. Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний не входят в состав Единого социального налога и уплачиваются страхователями отдельно и непосредственно в Фонд социального страхования.

Также к источникам формирования средств Фонда социального страхования, в соответствии с Положением о Фонде, относятся:

- доходы от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады. Помещение этих средств Фонда в банковские вклады производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете Фонда на соответствующий период;
- добровольные взносы граждан и юридических лиц;
- ассигнования из Федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий;
- недоимки по обязательным платежам, суммы штрафов и иных санкций. Средства, полученные от взимания пеней и наложения финансовых санкций (в размере 20 процентов), образуют Фонд развития Фонда социального страхования Российской Федерации;

¹ Федеральный закон РФ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» №125-ФЗ от 24.07.1998.

- средства, возмещаемые Фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям;
- иные финансовые поступления, не запрещенные законодательством РФ.

Фонд социального страхования всегда отличался от других социальных фондов тем, что его средствами в пределах законодательно установленных норм непосредственно могут распоряжаться сами страхователи. Все пособия, компенсации и путевки относятся страхователями в счет начисленных взносов. Остаток начисленных взносов за минусом произведенных расходов перечисляется ежемесячно на счета Фонда социального страхования. Если у страхователей не будет хватать средств взносов, начисленных по новому тарифу, могут возникнуть реальные сложности и с выплатой пособий, и, особенно, с приобретением для работников путевок на лечение и отдых.

Задачей Фонда социального страхования Российской Федерации является обеспечение работающих граждан гарантированными пособиями по государственному социальному страхованию и оплата за счет средств Фонда путевок на санаторно-курортное лечение работников и оздоровление детей, в том числе:

- пособия по временной нетрудоспособности;
- по беременности и родам;
- пособия, связанные с усыновлением ребенка;
- единовременные пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- пособия на погребение умерших работавших граждан и несовершеннолетних членов семьи работавших граждан;
- оплата четырех дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом;
- оплата путевок на санаторно-курортное лечение работников и членов их семей;
- оздоровление детей работников.

Бюджет Фонда на соответствующий год может предусматривать и другие направления расходования. Порядок расходования таких средств должен быть установлен нормативными документами.

К задачам Фонда социального страхования также относятся:

- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников;
- разработка мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда социального страхования.

Для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного социального страхования на всех уровнях Фондом социального страхования создается резерв. Порядок формирования и предоставления из него средств (на возвратной основе или безвозмездно) определяется инструкцией о порядке начисления, уплаты, расходования и учета средств государственного социального страхования:

- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования;
- разъяснительная работа среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;
- сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Структура фонда

Согласно Положению, для обеспечения деятельности Фонда социального страхования создается центральный аппарат, а при региональных и центральных отраслевых отделениях и филиалах – аппараты органов Фонда социального страхования.

Коллегиальным органом управления Фонда социального страхования является Правление Фонда. Заседания правления проводятся по мере необходимости.

В состав Правления Фонда социального страхования входят 30 человек: помимо лиц, входящих в него по должности, это также представители федеральных органов законодательной, исполнительной власти и общественных объединений.

Руководство деятельностью Фонда социального страхования осуществляется Председателем и заместителями председателя, которые назначаются на должность Правительством РФ. Председатель Фонда социального страхования является Председателем Правления Фонда. У него пять заместителей, в том числе один первый.

Председатель Фонда социального страхования руководит деятельностью Фонда и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на него задач.

Основными из них являются:

- внесение проекта бюджета Фонда социального страхования на утверждение в Правительство Российской Федерации, а также после рассмотрения Правлением – утверждение бюджетов региональных и отраслевых органов Фонда;
- утверждение сводного финансового отчета об использовании средств государственного социального страхования;
- разработка совместно с Министерством труда и социального развития Российской Федерации, другими заинтересованными министерствами и ведомствами, профессиональными союзами предложений по совершенствованию системы социального страхования и обеспечению государственных гарантий по социальному страхованию;
- принятие решений о целесообразности создания или ликвидации центральных отраслевых отделений Фонда социального страхования с учетом мнения Правления Фонда;
- рассмотрение итогов исполнения бюджета Фонда и принятие мер по улучшению этой работы, утверждение годовых отчетов о деятельности региональных и центральных отраслевых отделений Фонда;
- определение направлений международного сотрудничества в пределах компетенции Фонда социального страхования.

Региональные отделения Фонда образуются в субъектах Российской Федерации, а центральные отраслевые отделения Фонда – в отдельных отраслях хозяйства в порядке, установленном Положением о Фонде социального страхования. Руководство региональными и отраслевыми отделениями Фонда социального страхования осуществляют управляющие соответствующими отделениями, которые несут персональную ответственность за свою работу.

Региональные и отраслевые координационные советы Фонда являются коллегиальными совещательными органами управления, рассматривающими вопросы деятельности Фонда по социальному страхованию. Управляющий региональным отделением Фонда является Председателем Координационного совета.

Координационные советы региональных и отраслевых органов Фонда рассматривают вопросы, связанные с деятельностью региональных и центральных отраслевых отделений Фонда, в том числе:

- предложения страхователей отделений и филиалов Фонда о совершенствовании социального страхования;
- проекты бюджетов региональных и отраслевых органов Фонда и их исполнение, предложения по формированию и использованию резервных средств;

- отчеты о результатах деятельности региональных и центральных отраслевых отделений Фонда;
- предложения органов Фонда по определению размера тарифа обязательных платежей.

Контроль финансово-хозяйственной деятельности региональных и центральных отраслевых отделений Фонда социального страхования осуществляется путем проведения периодических ревизий и проверок контрольно-ревизионной службой Фонда. Проверка финансово-хозяйственной деятельности центрального аппарата Фонда социального страхования осуществляется не реже одного раза в год специализированной аудиторской организацией, имеющей соответствующую лицензию.

Проанализировав практику деятельности Фонда социального страхования можно сделать вывод, что в целом Фонд функционирует эффективно.

2.3. Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования

В советский период единственным источником финансирования здравоохранения в СССР был государственный бюджет.

Считалось, что одним из основных достижений социализма в Советском Союзе являлось бесплатное здравоохранение. Финансовые средства на здравоохранение аккумулировались в Федеральном бюджете и централизованно распределялись между лечебными учреждениями страны.

Необходимость в обязательном медицинском страховании возникает тогда, когда государство признает, что защита здоровья граждан является существенным фактором развития общества, однако не имеет в своем бюджете необходимых средств для полноценного обеспечения такой защиты.

Обязательное медицинское страхование призвано привлечь в здравоохранение дополнительные финансовые средства, повысить устойчивость системы здравоохранения и обеспечить всем гражданам Российской Федерации равные возможности в получении лечебно-профилактической помощи, предоставляемой за счет взимания Единого социального налога (ЕСН) и других платежей в объеме и на условиях соответствующих программ обязательного медицинского страхования.

В настоящее время вопросы медицинского страхования регулируются нормами Гражданского, Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации, а также более чем 20 специализированными законами в сфере страховой деятельности и охраны здоровья.

Непосредственное законодательное регулирование обязательного медицинского страхования в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», который был разработан Комитетом по охране здоровья Верховного Совета Российской Федерации и принят в 1991 г.

В соответствии с концепцией законопроекта, основную роль в формировании системы обязательного медицинского страхования должны были сыграть страховые медицинские организации. Однако ситуация сложилась так, что они не смогли решить эту задачу.

Верховным Советом Российской Федерации было принято Постановление от 24.02.1993 №4543-1 «О порядке финансирования Обязательного медицинского страхования граждан на 1993 г.», в соответствии с которым был создан Федеральный Фонд обяза-

тельного медицинского страхования, а также утвержден ряд положений: о Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, Территориальном фонде обязательного медицинского страхования, порядке уплаты страховых взносов в фонды обязательного медицинского страхования.

Федеральный и Территориальные фонды обязательного медицинского страхования (далее ФФОМС и ТФОМС) осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ и другими нормативно-правовыми актами РФ.

ФФОМС и ТФОМС созданы как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения, предназначенные для аккумулирования финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечение финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение.

В соответствии со ст. 12 Закона «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», финансовые средства государственной системы обязательного медицинского страхования формируются за счет отчислений страхователей на обязательное медицинское страхование в рамках Единого социального налога. Порядок отчислений средств на обязательное медицинское страхование, а также ставки Единого социального налога определены в Налоговом кодексе РФ.

Согласно Закону «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», финансовые средства фондов обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности Российской Федерации и не входят в состав бюджетов или других фондов.

Правовые основы формирования и использования средств государственных внебюджетных фондов, в том числе обязательного медицинского страхования, заложены в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Непосредственной нормативной базой формирования и расходования средств ФФОМС являются федеральные законы о бюджете и об исполнении бюджета ФФОМС, принимаемые ежегодно.

Закон РФ «Об обязательном медицинском страховании граждан в Российской Федерации» закрепляет, что органы государственной власти субъектов Федерации компетентны осуществлять защиту прав застрахованных (ст. 6), определять размеры финансирования государственной и муниципальной систем здравоохранения (ст. 11), создавать территориальные фонды обязательного медицинского страхования и регулировать их деятельность (ст. 12), утверждать тарифы на медицинские услуги, оказываемые в рамках обязательного медицинского страхования (ст. 24).

Наличие подобной компетенции фактически означает право законодательного регулирования субъектами Российской Федерации отдельных вопросов обязательного медицинского страхования, которое, однако, должно строго соответствовать следующим требованиям:

1. не противоречить нормам Конституции РФ и федеральных законов;
2. не выходить за пределы компетенции региональной власти, установленные федеральным законодательством.

Таким образом, в компетенции субъектов РФ остаются весьма важные вопросы медицинского страхования, правовое обеспечение которых является не только правом, но и обязанностью региональной власти. Речь идет, прежде всего, об утверждении бюджетного финансирования государственной и муниципальной системы здравоохранения субъек-

ектов РФ, а также территориальных программ обязательного медицинского страхования. Бюджеты субъектов РФ и ТФОМС, принимаемые в рамках территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью, как правило, утверждаются в виде законов субъектов РФ и принимаются ежегодно.

Другим существенным правовым актом в сфере медицинского страхования является постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования». В соответствии с указанным постановлением, ФФОМС реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования и является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением. В уставе определены задачи ФФОМС, его функции, финансовые средства и имущество, органы управления Федеральным фондом, порядок контроля за его деятельностью, механизмы его ликвидации и реорганизации.

Главным элементом системы обязательного медицинского страхования являются фонды обязательного медицинского страхования (ФФОМС и ТФОМС), которые фактически стали органами государственного управления финансовыми средствами обязательного медицинского страхования.

ФФОМС создан распоряжением Совета Министров – Правительства РФ (от 27.05.1993 №927-р) и в настоящее время свою деятельность осуществляет в соответствии с уставом, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 №857.

ФФОМС является, как отмечалось выше, самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением и действует как самостоятельное юридическое лицо, которое имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество, счета в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и других кредитных организациях, печать со своим наименованием, штампы-бланки установленного образца.

Управление финансовыми средствами в системе обязательного медицинского страхования отличается от аналогичной деятельности других внебюджетных фондов (Пенсионного Фонда РФ, Фонда социального страхования) и носит децентрализованный характер.

Финансовые средства ФФОМС, как и средства других государственных внебюджетных фондов социального назначения, являются государственной собственностью Российской Федерации и не входят в состав бюджетов других фондов, не подлежат изъятию.

Для выполнения поставленных перед ним задач ФФОМС наделен определенными функциями, и наиболее значимые из них – это:

- аккумулялирование финансовых средств для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования;
- выравнивание финансовых условий деятельности ТФОМС в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;
- финансирование целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования;
- участие в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования;
- сбор и анализ информации о финансовых ресурсах системы обязательного медицинского страхования;
- контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования;
- разработка нормативно-методических документов, обеспечивающих реализацию Закона «О медицинском страховании граждан в РФ», и др.

Таким образом, ФФОМС осуществляет общее нормативное и организационное руководство системой обязательного медицинского страхования, но не конкретные страховые операции и не финансирует систему обязательного медицинского страхования граждан в целом. Основной его финансовой функцией является предоставление субвенций ТФОМС для выравнивания условий обеспечения медицинскими услугами населения различных по экономическому развитию регионов.

Организационное управление системой обязательного медицинского страхования ФФОМС осуществляет за счет разработки нормативных документов по ведению медицинского страхования в регионах, подготовки типовых или примерных правил страхования населения, участия в создании ТФОМС.

Коллегиальным органом управления ФФОМС является Правление фонда. Состав Правления, в соответствии с Уставом Федерального фонда, утверждается Правительством Российской Федерации в количестве 11 человек. Срок полномочий Правления – 3 года. В состав Правления могут также входить представители федеральных органов законодательной и исполнительной власти и общественных объединений. Правление возглавляет Председатель, который имеет одного Заместителя. Председатель Правления и его Заместитель избираются Правлением Федерального фонда. В состав Правления входит также Директор Федерального фонда. Директор ФФОМС и его Первый заместитель назначаются и освобождаются от должности Правительством РФ. Директор ФФОМС осуществляет руководство текущей деятельностью, несет персональную ответственность за ее результаты и подотчетен Правлению Федерального фонда. Его функции закреплены в уставе ФФОМС.

Деятельность ФФОМС подотчетна Правительству Российской Федерации. Это выражается, в первую очередь, в том, что Директор Исполнительной дирекции ФФОМС по согласованию с Правлением представляет в установленном порядке в Правительство РФ проект бюджета и отчета о его исполнении. Кроме того, ФФОМС предоставляет Правительству РФ отчет о результатах аудиторской проверки деятельности Фонда, проводимой не реже одного раза в год.

В состав расходной части бюджета ФФОМС включаются: расходы на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, на выполнение целевых программ по оказанию медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, на обеспечение целевых мероприятий по развитию и совершенствованию системы обязательного медицинского страхования, осуществляемых ФФОМС в централизованном порядке. Финансирование ФФОМС региональных целевых программ по охране материнства и детства в части мероприятий в рамках обязательного медицинского страхования осуществляется в соответствии с порядком, утверждаемым Правлением Фонда.

Контроль за деятельностью Фонда осуществляет Ревизионная комиссия. Правление ФФОМС по мере необходимости, но не реже одного раза в год, назначает аудиторскую проверку деятельности Федерального фонда, осуществляемую специализированной организацией, имеющей соответствующую лицензию. Отчет о результатах этой проверки представляется в Правительство Российской Федерации.

Вопросы ликвидации и реорганизации Федерального фонда осуществляются на основании Федерального закона.

Деятельность территориальных фондов обязательного медицинского страхования регламентирована Положением «О территориальном фонде обязательного медицинского страхования», утвержденным Постановлением Верховного Совета РФ от 24.02.1993 №4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 г.».

Согласно указанному положению, задачи ТФОМС сходны с задачами ФФОМС и включают:

- обеспечение реализации Закона «О медицинском страховании граждан в РФ»;
- обеспечение предусмотренных законодательством Российской Федерации прав граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования.

Для выполнения этих задач ТФОМС наделен определенными функциями, наиболее значимы из которых следующие:

- аккумулирование финансовых средств на обязательное медицинское страхование граждан;
- осуществление финансирования обязательного медицинского страхования, проводимого страховыми медицинскими организациями, заключившими договоры обязательного медицинского страхования;
- осуществление финансово-кредитной деятельности по обеспечению системы обязательного медицинского страхования;
- разработка территориальных правил обязательного медицинского страхования;
- выравнивание финансовых ресурсов городов, направляемых для проведения обязательного медицинского страхования;
- контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования и др.

Главной задачей ТФОМС является обеспечение реализации обязательного медицинского страхования на территории субъекта РФ на принципах всеобщности и социальной справедливости. Для выполнения своих функций ТФОМС могут создавать в городах и районах филиалы.

ТФОМС как самостоятельные государственные некоммерческие финансово-кредитные учреждения подотчетны органам представительной и исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, их финансовые средства являются государственной собственностью РФ и не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

Коллегиальными органами управления территориальных фондов являются правления. Их количественный и персональный состав утверждается органами государственной власти субъекта РФ. Постоянно действующими исполнительными органами ТФОМС являются исполнительные дирекции во главе с исполнительным директором. Такая организационная структура фондов обязательного медицинского страхования позволяет на практике сделать их внебюджетными, реально отделить средства обязательного медицинского страхования от бюджетных средств, которыми распоряжается Правительство РФ, обеспечив тем самым гарантию расходования средств на медицинские цели. При такой организации средства обязательного медицинского страхования не могут быть прямо или косвенно использованы органами государственной власти на решение других, пусть даже очень важных, задач, если эти задачи не связаны с организацией медицинской помощи.

Согласно Закону РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», фонды обязательного медицинского страхования по своему статусу являются публично-правовыми учреждениями и наделены двойственной природой: с одной стороны, административной компетенцией, как и органы государственного управления, с другой – гражданской правоспособностью как юридические, хозяйствующие субъекты.

В уставе ФФОМС указано, что Федеральный фонд вправе осуществлять приносящую доходы деятельность. Такие доходы, а также доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, и приобретенное за счет этих доходов имущество в установленном порядке поступают в распоряжение Федерального фонда, учитываются на балансе и направляются для реализации уставных задач Федерального фонда.

В целях обеспечения единства действий по реализации Программы государственной политики в области обязательного медицинского страхования ФФОМС и ТФОМС взаимодействуют по следующим позициям:

- осуществляют обмен информацией;
- ФФОМС издает реестр внутриведомственных нормативных документов, обязательных для выполнения ТФОМС;
- осуществляют и предоставляют соответствующую отчетность;
- осуществляют выравнивание финансовых условий деятельности ТФОМС;
- ФФОМС осуществляет контроль за деятельностью ТФОМС.

Функционирование всех участников и субъектов системы обязательного медицинского страхования невозможно без обеспечения его финансовой устойчивости. Поэтому одной из основных функций фондов обязательного медицинского страхования является аккумуляция финансовых средств. Финансовые средства системы обязательного медицинского страхования образуются путем отчислений страхователей на обязательное медицинское страхование и формируются за счет:

- части Единого социального налога, который отчисляется страхователем за работающих граждан;
- Единого сельскохозяйственного налога в части, подлежащей зачислению в фонды обязательного медицинского страхования в соответствии с налоговым законодательством;
- страховых платежей на обязательное медицинское страхование неработающих граждан, страхователями которого являются органы исполнительной власти субъекта РФ и местного самоуправления. Эти средства поступают только в территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Кроме того, финансовые средства обязательного медицинского страхования формируются за счет:

- доходов от использования временно свободных финансовых средств;
- финансовых средств, взыскиваемых со страхователей, юридических и физических лиц по предъявленным регрессным искам (штрафы, пени);
- добровольных взносов юридических и физических лиц;
- ассигнований из Федерального бюджета на выполнение федеральных целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования;
- нормированного страхового запаса;
- из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Обеспечение финансовой устойчивости невозможно без разработки территориальным фондом проекта бюджета, сбалансированного по объемам государственных обязательств по предоставлению бесплатной медицинской помощи в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования. Проект бюджета после рассмотрения его Правлением ТФОМС направляется в виде проекта закона о бюджете в орган исполнительной власти субъекта РФ с последующим рассмотрением законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

Бюджет территориального фонда составляется на один финансовый год и должен обеспечивать соблюдение основных принципов, таких как:

- сбалансированность бюджета (доходы должны соответствовать расходам);
- полнота отражения доходов и расходов;
- достоверность показателей;
- адресность и целевой характер использования денежных средств обязательного медицинского страхования;
- эффективность и экономичное использование денежных средств обязательного медицинского страхования.

Расходование средств ФФОМС и ТФОМС осуществляется строго в соответствии с их бюджетами, утвержденными соответственно Федеральным законом и законами субъектов РФ. Из поступивших на основные счета территориального фонда средств части Единого социального налога, подлежащего зачислению в территориальный фонд, страховых платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения, а также иных поступлений, предусмотренных законодательством РФ, территориальный фонд осуществляет:

- финансирование страховых медицинских организаций по дифференцированным среднестатистическим нормативам для оплаты медицинской помощи в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования;
- оплату медицинских услуг, оказываемых гражданам, застрахованным ТФОМС (в случае осуществления обязательного медицинского страхования ТФОМС);
- финансирование мероприятий по здравоохранению в рамках региональных целевых программ, утвержденных в установленном порядке, для медицинских учреждений, функционирующих в системе обязательного медицинского страхования;
- формирование нормированного страхового запаса, предназначенного для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования на территории субъекта РФ.

Из полученных средств Единого социального налога, страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения ФФОМС и ТФОМС формируют нормированный страховой запас финансовых средств на обязательное медицинское страхование. Средства нормированного страхового запаса предназначены для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования на территории субъекта РФ, резервируются на случай возникновения критических ситуаций с финансированием территориальных программ и не являются свободными финансовыми средствами. Формирование и расходования нормированного страхового запаса осуществляется в соответствии с Порядком, который утверждается Правлением фонда.

Страховые медицинские организации, имеющие лицензию на проведение обязательного медицинского страхования, используют поступившие от ТФОМС средства на оплату медицинских услуг, формирование резервов, на оплату расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию по нормативам, установленным ТФОМС.

Средства, поступившие от ТФОМС на отдельные мероприятия по здравоохранению, используются медицинскими учреждениями, функционирующими в системе обязательного медицинского страхования, в рамках утвержденных целевых программ по здравоохранению.

Расходы на финансирование иных мероприятий по обязательному медицинскому страхованию предусматриваются в бюджете ТФОМС и расходуются при условии обеспеченности финансовыми средствами территориальной программы. Они включают в себя, как правило, расходы на финансирование целевых мероприятий по обязательному медицинскому страхованию в рамках региональных программ по здравоохранению.

§3. ЕДИНЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ НАЛОГ КАК ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК ФОРМИРОВАНИЯ СРЕДСТВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Средства государственных социальных внебюджетных фондов формируются из различных источников, основным и постоянным при этом является Единый социальный налог; определенную роль играют также ассигнования из бюджета.

Денежные средства государственных социальных внебюджетных фондов являются федеральной собственностью, однако при этом не включаются в бюджет и имеют строго целевое назначение, обусловленное задачами фондов и содержанием разработанных и реализуемых с их помощью общегосударственных социальных программ. Концепция этих программ базируется на положениях Конституции Российской Федерации, устанавливающих каждому гражданину гарантии прав на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, рождения и воспитания детей, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на защиту от безработицы (ст.ст. 37, 39, 41).

Законодатель определяет Единый социальный налог как особый обязательный платеж и запрещает изъятие денежных средств государственных социальных внебюджетных фондов, в том числе в целях погашения бюджетного дефицита.

Единый социальный налог (ЕСН) относится к числу федеральных налогов и сборов¹. Налог был введен главой 24 части 2 Налогового кодекса 1 января 2001 года. В системе Единого социального налога присутствуют элементы накопительной пенсионной системы: 14% налога подлежит выплате непосредственно сразу нынешним пенсионерам; 8–12% составляют социальные взносы на страховую часть трудовой пенсии и 2–6% предназначены для формирования накопительной части трудовой пенсии. Именно последнее вызывает большие споры среди специалистов, так как чрезвычайно сложно эффективно и надежно разместить такие большие денежные средства (около 1 млрд долларов) с целью их реального прироста, а также при соблюдении максимальной безопасности в условиях российской экономики.

Размеры отчислений в Фонд обязательного медицинского страхования – 3,6% – вероятно, неадекватны, так как тариф налога не обеспечивает финансового покрытия медицинской помощи населению страны. И хотя доходы Фонда, в сравнении с 2000 г., увеличились почти в 1,5 раза, при сокращении бюджетного финансирования становится все труднее реализовывать Закон «Об обязательном медицинском страховании».

В налоговую систему ЕСН был включен с 1 января 2001 года, когда Федеральным законом от 5 августа 2000 года №118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» была введена в действие глава 24 части второй Налогового кодекса РФ.

Как всякий налог, *Единый социальный налог* – это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения денежных средств, принадлежавших им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления, в целях финансового обеспечения деятельности государства (п. 1 ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации).

В частности, Единый социальный налог обеспечивает финансирование расходов государства на выплату трудовых пенсий, на выплату пособий по временной нетрудоспособности, пособий по беременности и родам и иных социальных пособий, на оплату

¹ Подп. «г» п. 1 ст. 19 Закона РФ от 27.12.1991 №2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

оказываемых медицинскими учреждениями медицинских услуг, включенных в Программу обязательного медицинского страхования.

До 1 января 2002 г. сумма начисляемого Единого социального налога зачислялась в бюджеты Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, фондов обязательного медицинского страхования.

С 1 января 2002 г. сумма Единого социального налога, зачислявшаяся в бюджет Пенсионного фонда РФ, перечисляется в Федеральный бюджет, а затем направляется в бюджет Пенсионного фонда РФ для финансирования базовой части трудовых пенсий¹.

До 2001 года для финансирования расходов на аналогичные цели уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования и в фонды обязательного медицинского страхования, которые и были заменены уплатой Единого социального налога. Исключение было сделано для обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Взносы по этому виду страхования не вошли в Единый социальный налог, их уплата по-прежнему осуществляется напрямую в Фонд социального страхования по действующим ранее правилам.

С введением Единого социального налога меняется не только порядок и размеры уплаты страховых взносов, но и сам финансовый механизм социального страхования.

Исполнение бюджетов социальных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством. Суммы начисляемого налогоплательщиками Единого социального налога перечисляются не на счета фондов, а на счета Федерального казначейства. Федеральному казначейству предписывается в однодневный срок перечислять поступившие суммы на счета внебюджетных фондов.

С введением Единого социального налога был введен и новый порядок контроля за правильностью, полнотой и своевременностью его начисления и уплаты. Если раньше контрольные проверки проводились непосредственно ревизионными службами самих внебюджетных фондов, то с 2001 года они стали осуществляться налоговыми органами.

Внебюджетные фонды обладают определенными полномочиями, связанными с контролем за проведением отдельных этапов социального страхования у налогоплательщиков:

- Пенсионный фонд РФ контролирует порядок ведения страхователями индивидуального персонифицированного учета в пенсионном страховании².
- Фонд социального страхования осуществляет проверки произведенных страхователями расходов по средствам социального страхования.

Контроль внебюджетных фондов за уплатой Единого социального налога носит дополнительный, справочный характер, так как они не имеют права составлять и подписывать акты о документальных проверках.

Единый социальный налог – главный источник средств государственных внебюджетных фондов социального назначения.

Налогоплательщиками или страхователями, обязанными уплачивать Единый социальный налог, признаются все хозяйствующие субъекты независимо от организационно-правовой формы или формы собственности.

¹ Ст. 1 Федерального закона от 24.12.2002 №176-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2003 г.»; ст. 1 Федерального закона от 30.12.2001 №194-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2002 г.».

² Федеральный закон РФ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 01.04.1996 №27-ФЗ и Федеральный закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 25.10.2001 №138-ФЗ.

В зависимости от особенностей налогообложения все налогоплательщики разделены на две группы.

К первой относят работодателей (или лиц, производящих выплаты физическим лицам):

- организации;
- индивидуальных предпринимателей;
- физических лиц, не признаваемых индивидуальными предпринимателями.

Вторую группу налогоплательщиков представляют группы самозанятого населения, обязанные уплачивать Единый социальный налог с получаемого индивидуального дохода:

- индивидуальные предприниматели;
- адвокаты.

В том случае, когда налогоплательщик Единого социального налога относится и к первой, и ко второй группе плательщиков Единого социального налога, он признается отдельным налогоплательщиком по каждому основанию.

Для организаций и индивидуальных предпринимателей, переведенных на уплату налога на вмененный доход, Единый социальный налог включен в сумму единого налога и отдельная уплата Единого социального налога не предусмотрена.

Введение Единого социального налога почти не изменило условия предоставления льгот по уплате взносов в социальные внебюджетные фонды. По-прежнему освобождены от уплаты Единого социального налога так называемые военизированные министерства и ведомства (Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Федеральная служба безопасности, Федеральное агентство правительственной связи информации при Президенте РФ, Министерство юстиции и другие ведомства, где проходят службу военнослужащие) в части денежного довольствия и других выплат, получаемых военнослужащими.

Федеральные суды и органы прокуратуры также освобождены от уплаты Единого социального налога с денежного содержания судей, прокуроров и следователей, имеющих специальные звания.

Сохранены льготы для работников-инвалидов, общественных организаций инвалидов и их предприятий. Однако установлены максимальные границы доходов, не подлежащих налогообложению, и уточнены некоторые формы организации и виды деятельности таких предприятий.

От уплаты Единого социального налога освобождаются организации любых организационно-правовых форм с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих 100 000 рублей на каждого работника, являющегося инвалидом I, II или III группы. Ранее при уплате страховых взносов действовала та же норма, но без ограничения величины облагаемого дохода. Аналогичные льготы предоставлены налогоплательщикам – индивидуальным предпринимателям, главам крестьянских хозяйств, представителям малочисленных народов Севера и адвокатам.

Указанные налогоплательщики, являющиеся инвалидами I, II или III группы, освобождены от уплаты Единого социального налога в части доходов от их предпринимательской или профессиональной деятельности, не превышающих 100 000 рублей в год.

От уплаты Единого социального налога освобождены в пределах выплат и иных вознаграждений в размере 100 000 рублей на каждого работника такие категории работодателей, чья деятельность связана с работой и обслуживанием инвалидов:

- общественные организации инвалидов (и их союзы), среди членов которых инвалиды и их представители составляют 80%;
- организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов при условии, что среднесписочная численность инвалидов составляет не менее 50%, а доля их заработной платы – не менее 25%;

- учреждения, созданные для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных социальных целей, а также для помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям, единственными собственниками имущества которых являются указанные общественные организации инвалидов (ст. 239 Налогового кодекса).

Льготы, предоставленные работодателям, нанимающим или обслуживающим инвалидов, льготы не распространяются на организации, занимающиеся производством (торговлей) подакцизных товаров и минерального сырья или другими видами бизнеса в соответствии с Перечнем, утверждаемым Правительством РФ.

Важная налоговая, но не социальная льгота предоставлена индивидуальным предпринимателям и другим категориям самозанятого населения (вторая группа налогоплательщиков) относительно уплаты части налога в Фонд социального страхования.

Они не уплачивают ту долю налога, которая предусмотрена для Фонда социального страхования, однако при этом автоматически лишаются права на получение пособий и других выплат из этого Фонда.

Указанные категории налогоплательщиков ранее могли регистрироваться в Фонде социального страхования на добровольных началах, платить положенные страховые взносы и получать социальные выплаты. Порядок введения Единого социального налога такой возможности не предусматривает.

Объект налогообложения представлен в разрезе отдельных групп налогоплательщиков, источников выплат и категорий их получателей.

Для работодателей (кроме физических лиц) в объект налогообложения включены: выплаты и иные вознаграждения, начисляемые работодателями в пользу работников по всем основаниям, в том числе:

- вознаграждения (кроме вознаграждений индивидуальным предпринимателям) по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ (оказание услуг), а также по авторским и лицензионным договорам;
- выплаты в виде материальной помощи и иные безвозмездные выплаты в пользу физических лиц, не связанных с налогоплательщиком трудовым или гражданско-правовым договором.

У работодателей – физических лиц объектом налогообложения выступают только выплаты в пользу работников.

Объект налогообложения для самозанятого населения оставлен без изменений и представляет собой доходы от предпринимательской либо иной профессиональной деятельности за вычетом расходов, связанных с их извлечением.

Более детально характеризует виды и формы облагаемых Единым социальным налогом выплат **налоговая база**.

Для работодателей (кроме физических лиц) она определяется как сумма всех выплат, являющихся объектом налогообложения и начисленных за налоговый период в пользу работников или третьих (не связанных с работодателем) лиц, и включает:

- выплаты и вознаграждения в денежной форме;
- выплаты и вознаграждения в натуральной форме;
- материальную выгоду.

Налоговая база для самозанятого населения представляет собой сумму доходов в денежном и натуральном выражении, полученных налогоплательщиками за налоговый период от индивидуальной или профессиональной деятельности, за вычетом расходов, связанных с их извлечением.

Как и прежде, но уже в рамках Налогового кодекса представлен Перечень выплат, исключаемых из налогооблагаемой базы. Он во многом схож с перечнями, ранее утверждавшимися Правительством РФ для каждого внебюджетного фонда.

Не подлежат налогообложению следующие основные выплаты:

- 1) государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местных органов власти и другие, законодательно установленные выплаты за счет средств бюджета и внебюджетных фондов;
- 2) все виды законодательно установленных компенсационных выплат в пределах установленных норм, в том числе:
 - в возмещение вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья;
 - бесплатное предоставление жилья, коммунальных услуг, топлива или соответствующего денежного возмещения;
 - оплата стоимости или выдача натурального довольствия;
 - компенсации за неиспользованный отпуск, выплачиваемые при увольнении;
 - возмещение иных расходов, включая расходы на повышение профессионального уровня работников;
 - расходы на трудоустройство работников, уволенных в связи с сокращением численности или штата, ликвидацией или реорганизацией предприятия;
 - выплаты, связанные с выполнением работником трудовых обязанностей (командировочные расходы, расходы в связи с переездом в другую местность);
- 3) единовременная материальная помощь, оказываемая работодателем;
- 4) суммы в иностранной валюте, выплачиваемые работникам, направленным на работу за границу (для государственных организаций, финансируемых из Федерального бюджета, в пределах законодательно установленных размеров);
- 5) доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства от производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции в течение пяти лет начиная с года регистрации хозяйства при условии, что ранее хозяйства этой нормой не пользовались;
- 6) доходы, получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых семейных общин народов Севера;
- 7) иные выплаты, установленные в Перечне.

Перечень видов выплат, на которые не начисляется Единый социальный налог, постоянно меняется в связи с происходящими изменениями в социальной и экономической жизни нашего государства.

Порядок начисления и уплаты Единого социального налога в основном совпадает с прежним порядком уплаты страховых взносов.

Начисленные суммы налога перечисляются на счет единого государственного органа – Федерального казначейства отдельными платежными поручениями для каждого фонда. Порядок начисления и уплаты Единого социального налога различается по группам налогоплательщиков.

Налогоплательщики-работодатели ежемесячно производят начисление авансовых платежей Единого социального налога за прошедший отчетный период.

Налогоплательщики – индивидуальные предприниматели и иные категории самозанятого населения осуществляют авансовые платежи Единого социального налога на основании налоговых уведомлений три раза в год.

Уже в 2000 году внебюджетные фонды при нарушении страхователями порядка начисления и уплаты страховых взносов стали применять финансовые санкции, установленные налоговым законодательством.

С введением Единого социального налога наложение штрафов и иных взысканий сохранилось и осуществляется в соответствии с главами 15 и 16 Налогового кодекса.

Основными нарушениями правил уплаты Единого социального налога считаются:

- нарушение сроков регистрации в налоговом органе;
- неуплата или неполная уплата сумм налога;
- нарушение правил учета объекта налогообложения;
- непредставление налоговой декларации;
- непредставление сведений, необходимых для налогового контроля.

Налоговые санкции устанавливаются в виде денежных штрафов. Срок давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения составляет 3 года. Налоговые органы могут обращаться в суд с иском о взыскании налоговой санкции не позднее шести месяцев со дня обнаружения правонарушения.

Практические занятия

1. Индивидуальный предприниматель – гражданин иностранного государства осуществляет свою деятельность на территории России.
 - А. Должен ли он по закону платить Единый социальный налог?
 - Б. Существует ли тариф Единого социального налога иностранных граждан-предпринимателей, действующих в России?

2. В городе N существует мастерская по изготовлению электророзеток, находящаяся в собственности Всероссийского общества слепых.
 - А. Являются ли работники мастерской плательщиками Единого социального налога?
 - Б. Выплачивают ли Единый социальный налог работодатель – Всероссийское общество слепых?

3. Организация заключила договор подряда с гражданином-предпринимателем, являющимся непосредственным исполнителем работ, и с предпринимателем, выступающим в роли подрядчика.
 - А. Должна ли организация начислять для уплаты Единый социальный налог на суммы, выплаченные непосредственному исполнителю работ в качестве оплаты труда?
 - Б. Должны ли начисляться организацией для уплаты в Единый социальный налог на суммы, выплачиваемые индивидуальному предпринимателю, заключившему с ней договор в качестве подрядчика, организующего и обеспечивающего выполнение работ?

Контрольные вопросы

1. Перечислите внебюджетные целевые фонды социального назначения, существующие в настоящий момент.
2. Дайте анализ содержания 24 Главы Налогового кодекса РФ, посвященной Единому социальному налогу.
3. Определите предназначение Пенсионного фонда.
4. Перечислите источники образования средств, поступающих в Пенсионный фонд РФ.
5. Опишите систему управления Пенсионным фондом РФ.
6. Каковы задачи и функции Фонда обязательного медицинского страхования?
7. Опишите систему взаимодействия Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов ОМС.
8. Каково предназначение Фонда социального страхования РФ?
9. Определите правовое положение Государственного фонда занятости населения в прошлом и в настоящее время.
10. Дайте общую характеристику системы исчисления Единого социального налога, направляемого в Пенсионный фонд и в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Тест

1. Сохранили ли созданные в начале 1990-х годов внебюджетные фонды свой статус?
 - а) сохранили все без изменения;
 - б) ни один не сохранил;
 - в) несколько фондов сохранили этот статус.

2. *На каких уровнях могут быть созданы в соответствии с законодательством целевые внебюджетные фонды?*
 - а) на федеральном;
 - б) на уровне субъекта Федерации;
 - в) на местном уровне;
 - г) на всех трех перечисленных уровнях.
3. *Означает ли консолидация целевых внебюджетных фондов в бюджет утрату ими целевого назначения?*
 - а) да, полностью;
 - б) да, частично;
 - в) нет.
4. *Какие органы управляют Пенсионным фондом?*
 - а) Правление;
 - б) исполнительная дирекция;
 - в) Правление и исполнительная дирекция совместно.
5. *Какие структуры разрабатывают проекты бюджетов целевых внебюджетных фондов?*
 - а) Правление;
 - б) исполнительная дирекция;
 - в) исполнительная дирекция при участии Министерства финансов.
6. *Какой орган власти рассматривает проект бюджета целевого внебюджетного фонда?*
 - а) Государственная Дума;
 - б) Совет Федерации;
 - в) Правительство РФ.
7. *Кому подотчетны целевые внебюджетные фонды?*
 - а) Президенту РФ;
 - б) Правительству РФ;
 - в) Федеральному Собранию.
8. *Уплачивают ли Единый социальный налог общественные организации инвалидов?*
 - а) уплачивают;
 - б) не уплачивают;
 - в) организации не уплачивают, но работающие на них уплачивают взносы в размере 1% заработной платы.
9. *Какой орган власти образует Фонд обязательного медицинского страхования?*
 - а) Государственная Дума;
 - б) Правительство РФ;
 - в) Совет Федерации.
10. *Могут ли быть, в соответствии с законодательством, денежные средства внебюджетных целевых фондов изъяты по распоряжению Правительства?*
 - а) да;
 - б) да, при особых условиях;
 - в) нет.

ТЕМА 8.

Правовое регулирование банковской деятельности

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: наиболее важные положения нормативно-правовых актов, определяющих взаимоотношения органов государственной власти и управления, в том числе ЦБ и коммерческих банков.

Уметь: анализировать нормативно-правовые акты, издаваемые ЦБ РФ, который является одним из инструментов правового регулирования банковской деятельности в стране в целом.

Приобрести навыки: необходимые для оценки правомерности, законности и обоснованности тех или иных конкретных действий банков, которые затрагивают интересы вкладчиков.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: основная конституционная функция ЦБ РФ, статус ЦБ РФ, санкции Банка России в отношении банков, нарушающих законодательство или создающих угрозу интересам вкладчиков; правовое регулирование банковской системы.

Краткое содержание

1. Основные характеристики банковской деятельности и банковского кредитования. Конституционно-правовые основы правового регулирования банковской деятельности.
2. Структура содержания, значение Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (право собственности на имущество ЦБ, основная функция банка, закрепленная в Конституции РФ).
3. Структура, содержание значения закона «О банках и банковской деятельности».
4. Статус ЦБ РФ и его задачи (взаимоотношения Банка России и органов государственной власти; организация управления Банка и организация; ликвидация ЦБ РФ). Функции правового регулирования и надзора Банка России в отношении банков 2-го уровня банковской системы.
5. Договор банковского вклада и договор банковского счета в соответствии с Гражданским кодексом РФ (трактовка этих норм Гражданского кодекса как норм финансового права).
6. Правовое регулирование банковской тайны в Российской Федерации.

Цель: освоение конкретных норм российского законодательства, определяющих взаимоотношения между органами государственной власти и коммерческими банками.

§1. ПОНЯТИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Содержание банковской деятельности сводится к осуществлению банковского кредитования, т.е. формированию денежных отношений, при которых временно свободные денежные средства юридических и физических лиц, а также государства аккумулируются банками или другими кредитными организациями и предоставляются юридическим и физическим лицам на условиях возвратности и возмездности. Таким образом, банковский кредит представляет собой форму движения ссудного капитала.

В народном хозяйстве стран с рыночной экономикой, т.е. стран капиталистических, банки выполняют несколько важнейших функций, в том числе: осуществляют посредничество между финансовым капиталом и предпринимателями, действующими в сфере производства; посредничество в платежах, а также осуществляют мобилизацию денежных доходов и сбережений и превращают подобные средства собственно в капитал; осуществляют создание кредитного орудия обращения.

Банки – особый вид коммерческих предприятий, которые осуществляют движение ссудных капиталов, их мобилизацию и распределение. Взаимоотношения субъектов по поводу описанных операций регламентируются нормами права, облакаются в правовую форму.

Банковское дело как вид предпринимательства регулируется нормами гражданского права. В системе российского законодательства в этом плане особое место принадлежит Гражданскому кодексу, который содержит важнейшие юридические определения наиболее существенных элементов банковской деятельности, таких как: договор банковского вклада, виды вкладов, обеспечение возврата вклада, договор банковского счета, банковская тайна, расчеты платежными поручениями и др. (ст.ст. 834–860, 863–865).

Правомерным представляется выделение самостоятельной юридической научной дисциплины, именуемой «банковское право», которая объединяет исследования различных аспектов правового регулирования банковского дела, применяя в качестве определяющего критерия объект правового регулирования – банковскую деятельность. Заслуживает внимания в этом плане выполненная на высоком научном уровне фундаментальная работа Л.Г. Ефимовой, в которой предпринята успешная попытка комплексного анализа всего спектра правового регулирования банковского дела¹.

¹ См.: Ефимова Л.Г. Банковское право: Учебно-практич. пособие. – М.: БЕК, 1994.

В настоящем разделе пособия внимание сосредоточено на нормах финансового права, регулирующих взаимодействие государства и уполномоченных им органов с коммерческими банками, контроль государства за банковской деятельностью, обеспечение законных интересов всех участников правоотношений, возникающих по поводу банковской деятельности.

Конституционной основой правового регулирования банковской деятельности является ст. 71 Конституции РФ, согласно которой кредитное регулирование и федеральные банки отнесены к ведению Российской Федерации. В современной России реальное правовое регулирование осуществляется в первую очередь двумя федеральными законами: «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. и «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г., в редакции Федерального закона от 8 июля 1999 г.¹ Кроме того, действует целый комплекс законов и подзаконных актов. Некоторую роль в правовом регулировании банковского дела играют обыкновения делового оборота, специфические традиционные нормы – банковские обычаи.

Определенное значение имеют постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, особенно в части определения соответствия нормативных ведомственных правовых актов законодательству. Подзаконные нормативно-правовые акты Банка России получили широкое применение в практической сфере правового регулирования. Их издание осуществляется преимущественно в форме инструкций, писем и телеграмм. Закон о ЦБ не устанавливает требований к форме этих актов. В нем указано лишь, что нормативные акты Банка России вступают в силу со дня их официального опубликования в «Вестнике Банка России», за исключением случаев, установленных Советом директоров.

В указанном официальном издании подлежат публикации в течение 10 дней со дня принятия решения Совета директоров Банка России по вопросам изменения процентных ставок, размера резервных требований, размеров обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп, прямых количественных ограничений, участия (членства) Банка России в капиталах организаций (организациях), обеспечивающих деятельность Банка России, его организаций и служащих, выпуска банкнот и монеты Банка России нового образца, изъятия из обращения банкнот и монеты Банка России старого образца, порядка формирования резервов кредитными организациями.

Кроме того, нормативные акты ЦБ, непосредственно затрагивающие права, свободы или обязанности граждан, должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации в порядке, установленном для регистрации актов федеральных министерств и ведомств.

Основные принципы банковского кредитования – возвратность, срочность, возмездность и обеспеченность. Реализация этих принципов обеспечивается нормами законодательства. Так, в законе установлено, что кредиты, предоставляемые банком, могут быть обеспечены «залогом недвижимого и движимого имущества, в т.ч. государственных и иных ценных бумаг, банковскими гарантиями и иными способами, предусмотренными федеральными законами или договором»². Возвратность банковских кредитов определяет, что денежные средства, выданные банком в виде ссуды, должны быть возвращены банку-кредитору в установленный срок. Гарантией этого является установленное законом право банка обращать взыскание на заложенное имущество³.

¹ См.: ВВС РФ. 1990. №27. Ст. 356; СЗ РФ. 1995. №18. Ст. 1593; ВВС РФ. 1992. №9. Ст. 391; СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 492.

² См.: СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 33, 492.

³ Там же.

Платность банковского кредитования основана на самой природе банка и вообще любой кредитной организации. Закон определяет кредитную организацию как «юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности...имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные... законом»¹. Конкретно установлены виды таких операций – это, в частности, привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады и размещение указанных средств от своего имени и за свой счет. Процентные ставки за пользование банковским кредитом определяются конъюнктурой кредитного рынка. Единственное ограничение предельного размера процента за пользование банковским кредитом связано с предоставлением клиенту коммерческим банком кредита за счет централизованных кредитных ресурсов. Размер процента при этом не может превышать процентную ставку Центрального банка более чем на 3%.

Обеспеченность банковского кредита гарантируется, как сказано выше, предоставлением его под различные формы обеспечения – под залог имущества или банковские гарантии.

§2. ИСТОРИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Специфической особенностью истории формирования и развития банковского дела в России было то, что первоначально здесь сложилась государственная банковская система.

В Западной Европе банковские конструкции создавались не государственной властью, а предпринимателями – крупными купцами, которые вели свои дела, прежде всего, в сфере международной торговли. В XVI–XVII вв. купеческие объединения (гильдии), действовавшие в центрах международной торговли – Венеции, Генуе, Амстердаме, Милане, Нюрнберге, создали банки для осуществления безналичных расчетов между своими клиентами, прежде всего, с целью оградить их от потерь вследствие порчи монеты (сокращения весового содержания драгоценного металла), носителями монетного права – т.е. права эмиссии денег. Расчеты между клиентами таких банков осуществлялись в специальных денежных единицах, выраженных в весовых количествах благородных металлов². Свободные денежные средства эти банки предоставляли в качестве ссуд королям и другим владетельным государям, городам, наиболее авторитетным компаниям – объединениям предпринимателей.

Первый акционерный банк – Английский банк был учрежден в 1694 г. Он обладал правом эмиссии банкнот, которые, по справедливому определению К. Маркса, имели в ту эпоху свойства «векселя на банкира».

Таким образом, западноевропейская банковская система создавалась самими бизнесменами, формировалась естественным путем, в соответствии с потребностями экономических отношений, а отдельные банковские установления и конструкции затем подлежали утверждению и закреплению в соответствующих нормативно-правовых актах государства.

В первой половине XVIII века интересы российского императорского правительства, в общем, совпадали с интересами отечественных предпринимателей, чья деятельность была ориентирована на внешний рынок. Власть осуществляла политику протекционизма и меркантилизма³, что в целом способствовало динамичному развитию народного хозяйства и товарного производства, а следовательно, интенсификации денежного обращения.

¹ СЗ РФ.1996. №6. Ст. 1.

² См.: Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. – М.: Финансы, 1973. – С. 71.

³ Протекционизм – экономическая политика, имеющая целью защитить отечественного производителя от иностранной конкуренции посредством введения высоких пошлин на импортируемые товары. Меркантилизм – экономическая политика, целью которой является аккумуляция как можно большего объема денежных средств (золота, серебра) за счет увеличения экспорта и сокращения импорта.

Вероятно, в условиях жесткой системы государственно-бюрократической регламентации общественной жизни, которая окончательно сложилась в царствование Петра I, и низкого уровня образования и цивилизованности российских предпринимателей их самоорганизация в целях создания кредитных банковских учреждений была невозможна. Во всяком случае, она не состоялась, и государству пришлось создавать ее с помощью бюрократических методов. По справедливому замечанию В.В. Морозана, «...правительство было вынуждено приступить в середине XVIII в. к формированию государственной банковской системы»¹.

В 30-е годы XVIII века в народном хозяйстве Российской империи сложилась критическая ситуация – в бедной стране, не обладавшей сколько-нибудь развитой промышленностью, систематически не хватало капиталов для развития предпринимательской деятельности.

Учреждение и развитие промыслов, ориентированных на экспортную торговлю, требовало инвестиций, а без организованной системы банковского кредита подобное инвестирование фактически было невозможно. В этих условиях интенсивно функционировал ростовщический капитал, причем действовал он фактически абсолютно произвольно, без сколько-нибудь налаженного государственного правового регулирования и контроля. Сложившуюся ситуацию исчерпывающе отразил указ 1733 г. императрицы Анна Иоанновны, которым был определен первый шаг на пути формирования государственной системы банковского кредита. Указ, в частности, свидетельствовал: «...многие имея нужду в деньгах принуждены занимать у иностранцев и своих с несносно великими процентами и с такими закладами, которые вдвое больше занятых денег, процентов дают по 12, 15 и 20, чего во всем свете не водится, и случается, что проценты вычитают из данных денег вперед; есть и такие бессовестные грабители, что если должник пропустит хотя несколько дней за срок, не отдадут заклада хотя бы и деньги приносил»². В связи с подобными обстоятельствами указ 1733 г. предписывал Монетной конторе давать займы «всякого чина людям» под 8 процентов годовых при условии залога в золоте или серебре, причем если дебитор не осуществил платежа из залога, изымалась только сумма займа, а остальное возвращалось неисправному должнику. Залоги были необходимы, видимо, потому что не существовало эффективной системы взыскания неуплаченных долгов. Судные операции Монетной конторы были незначительны и не превышали нескольких тысяч в год, тем не менее, динамичное развитие этого учреждения как банковской структуры очевидно: в 1734 г. контора выдала под залог драгоценных металлов 400 рублей, а в 1752 г., когда она была ликвидирована, – 6452 рубля.

Необходимость организации банковского кредита для нужд народного хозяйства получила воплощение в инициативе сенатора графа П.И. Шувалова, который 23 февраля 1754 г. предложил Сенату обсудить вопрос о создании банка для купечества с капиталом в 200 тысяч рублей. Предполагалось при этом, что клиентами банка могут стать только купцы, торгующие в Петербурге, которым предоставлялась возможность получать кредиты сроком от одного месяца до полугода.

В марте 1754 г. Сенат посвятил этому вопросу шесть заседаний, итогом которых стала подготовка сенатского доклада императрице, где содержалось мотивированное предложение о создании двух банков – одного для дворянства, а другого для купечества. Таким образом, Сенат пошел значительно дальше предложений Шувалова. Капитал **Дворянского банка** должен был составлять 750.000 рублей, а купеческого 500.000 рублей.

¹ Морозан В.В. История банковского дела в России (вторая половина XVIII – первая половина XIX вв.). – СПб.: Крига, 2004. – С. 26.

² Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Книга X (тома 19–20). – М., 1963. – С. 496.

Источником формирования основного капитала Дворянского банка должны были стать «деньги, собираемые с вина»¹, т.е. средства, полученные от налогообложения винокурения. В 1750 г. по предложению того же П.И. Шувалова было «наложено на ведро вина по 50 копеек во всем государстве ровно», т.е. упорядочено ценообразование стоимости вина и, соответственно, увеличено налогообложение, от чего казна получила большие средства.

Государственный дворянский банк был открыт на основании указа императрицы Елизаветы Петровны от 7 мая 1753 г., в следующем 1754 г. появились первые клиенты. Клиентами банка могли быть только российские дворяне или такие иностранные дворяне, которые обязались быть в вечном подданстве Российской империи и владели в России недвижимыми имениями².

Означенные лица могли брать под залог недвижимых имений единовременные ссуды размером до 10 тысяч рублей из 6% годовых с обязательной уплатой в течение 3 лет³. Кроме того, производились ссуды под залог золотых, серебряных и других драгоценных вещей, причем с тем условием, чтобы цена заложенных вещей в полтора раза превышала сумму займа.

Наряду с Дворянским банком в 1754 г. был учрежден банк, предназначавшийся для купечества. Официально он именовался «Банк для поправления при Санкт-Петербургском порте коммерции» и находился в ведении Коммерц-Коллегии, которая осуществляла управление главным образом в сфере внешней торговли. Вероятно, из-за этого общеупотребительным в официальной документации стало наименование этого государственного кредитного учреждения **Коммерческим банком**. Клиентами банка могли быть только купцы, которые осуществляли торговые операции при Петербургском порту⁴. Ссуды выдавались под залог товаров, находившихся в Петербургском порту, на срок от 1 до 6 месяцев. Первоначально процедура выдачи ссуд была очень сложной и настолько обременительной, что потенциальные клиенты отказывались пользоваться услугами банка. Так, после объявления купцом номенклатуры, количества и местонахождения товара осуществлялось освидетельствование товара чиновниками Коммерц-коллегии. Стоимость товара при этом должна была на четверть превышать размер ссуды. Кроме того, требовалось письменное подтверждение авторитетных поручителей о принадлежности товара. При выдаче ссуд шесть процентов со всей суммы займа вычитались вперед и брался вексель либо от самого купца, либо от его приказчика, который объявлял кредитное письмо хозяина. Наблюдение за исполнением платежа осуществлялось Коммерц-коллегией и таможней.

После консультаций потенциальных клиентов и должностных лиц банка решением Сената условия выдачи ссуд были изменены – срок ссуды был увеличен до трех лет, допускалось в некоторых случаях предоставление отсрочек, параметры ссуд были установлены в размере от ста рублей до десяти тысяч рублей при 6% годовых. Банк выдавал ссуды под залог золота и серебра. В 1764 г. был отменен обязательный заклад товаров, заменявшийся поручительством магистратов и ратуш.

Основной проблемой, с которой столкнулся в своей практической деятельности Дворянский банк, была проблема систематических неплатежей. Заемщики банка зачастую не только не выполняли свои обязательства по уплате капитального долга, но и не платили процентов по нему. При этом должники, как правило, даже не пытались добиться каких-либо отсрочек, попросту продолжая не выполнять обязательства перед банком,

¹ В профессиональной, в том числе и юридической, лексике в России в XVIII–XIX веках термином «вино», «хлебное вино», «горячее вино» обозначался продукт перегонки сброженных заторов зерновых, т.е. водка. (См. Карагодин Г.М. Книга о водке и виноделии. – Челябинск: Урал LTD, 1998. – С. 46.

² Соловьев С.М. Указ. соч. Книга XIII (тома 23–24). – М., 1964 г. – С. 200.

³ См. Ключевский В.О. Курс русской истории. Часть 4 // Сочинения в 4 т. – М., 1958. – С. 318.

⁴ Соловьев С.М. Указ. соч. С. 205.

не платить. В связи с этим правительство, пытаясь подчинить данную ситуацию правовому регулированию, а скорее пытаясь «сделать вид», что такое регулирование возможно, установило общие отсрочки уплаты по полученным ссудам – сроком на 4 года, затем на 8 лет. В принципе при учреждении банка предполагалось, что в случае непогашения ссуды в течение 3 лет заложенные имения должны были быть проданы с аукциона. Но подобная мера практически не принималась.

Еще одна проблема, которая систематически возникала в деятельности Дворянского банка, – подложные залоги. Принимая в залог недвижимые дворянские имения, банк при определении размеров ссуды исходил не из оценки недвижимости, а из числа душ мужского пола, принадлежавших владельцу в данном имении, причем за каждую душу предполагалась ссуда в размере 10 рублей. Очевидно, что данный порядок оставил весьма широкие возможности для злоупотреблений недобросовестных заемщиков, которые могли фальсифицировать число принадлежавших им душ, например на основе «ревизских сказок» – т.е. платежных списков крепостных крестьян, составлявшихся при переписях населения (ревизиях), проводившихся один раз в 7–10 лет. Число ревизских душ формально оставлялось при этом неизменным до следующей переписи. В специальной литературе описан случай, когда при получении ссуды в размере 250 рублей был объявлен залог в 25 душ, а в действительности заложено только 4 души. Небезынтересно и вполне характерно для той эпохи решение данного конфликта – имение с четырьмя душами было продано на аукционе, а должник был лишен офицерского чина, разжалован в солдаты и определен навечно служить в отдаленный гарнизон. Аналогичному наказанию был подвергнут и его поручитель¹. Таким образом, в результате неисполнения обязательств в частной правовой сделке с банком последовала ответственность личности должника, взыскание было направлено на саму его личность. Конструкция абсолютно не правовая, не приемлемая уже в античном римском праве и, тем не менее, без всяких препятствий реализованная в условиях самодержавной монархии. В то же время волею самодержавного государя очень часто осуществлялось произвольное прощение задолженностей и фактическое погашение долгов банку. Так за счет Кабинета Ее Императорского величества при Екатерине II были выплачены банку долги А.Е. Мусина-Пушкина, Н.Д. Дурново, Г.О. Осипова, Е.Р. Полянской.

Проблема подложных залогов сохранялась в полной мере и в первой половине XIX столетия. По существу именно она явилась сюжетной основой поэмы Н.В. Гоголя «Мертвые души». Возможность манипуляций подобных тем, какие пытался осуществить П.И. Чичиков, как уже было сказано, была связана с тем, что юридически, формально, ревизская душа существовала до тех пор, пока не составлялись новые «ревизские сказки», т.е. умершие числились живыми. По сравнению со второй половиной XVIII столетия, весьма существенно выросла стоимость крепостной души, и операции с их подложным залогом действительно могли принести огромные деньги. Рассуждение Чичикова о том, что «накупи я всех, которые вымерли, пока еще не подавали новых ревизских сказок, приобрести их, положим, тысячу, да, положим, опекунский совет² даст по двести рублей на душу: вот уже двести тысяч»³ были абсолютно реалистичны.

¹ См.: Морозан В.В. Указ. соч. С. 33.

² Опекунские советы – органы управления, ведавшие Воспитательными домами – благотворительными учреждениями, предназначенными для призрения сирот и незаконно рожденных. Московский воспитательный дом был создан в соответствии с Манифестом 1 сентября 1763 года императрицей Екатерины II, Петербургский воспитательный дом юридически оформлен в 1772 году. Соответственно, в империи действовали два Опекунских совета, обладавших правом принимать вклады и выдавать ссуды под залог.

³ Гоголь Н.В. Мертвые души // Собрание сочинений Т. 5. – М.: Русская книга, 1994. – С. 219.

Очевидным пороком финансового права крепостнической России первой половины XIX века было то, что в качестве залога принималась не недвижимость по соответствующей справедливой оценке, а ревизские души. Существует свидетельство о том, что отнюдь не только литературный персонаж Гоголя пытался путем подложного залога получить ссуду. Факты скупки «мертвых душ» были в реальности достаточно распространены¹. Один такой случай прямо описан в мемуарной литературе².

В связи с опасностью массового разорения дворян, клиентов Дворянского банка, в 1761 г. был изменен порядок регулирования отношений с неоплатными должниками. Имена таких лиц передавались в ведение Канцелярии конфискаций, учрежденной еще в 1729 г. и осуществлявшей управление всеми имуществами, отписываемыми у частных лиц в казну. Канцелярия конфискаций, управляя отчужденными именными, предоставляла одну десятую часть доходов должникам, а остальное поступало в банк для погашения долга. После выплаты долга имение возвращалось владельцу.

В 1758 г. был издан высочайший указ, согласно которому банку для дворянства разрешалось принимать вклады частных лиц. Однако деятельность банка в этой сфере была малоуспешна. Систематические просрочки платежей и неуплата процентов по ссудам привели к кризису банка, который прекратил свои операции в 1785 г.

Коммерческий банк по тем же причинам прекратил операции в 1770 г. и формально был упразднен в 1782 г. Взыскание долгов банка было возложено на Коммерц-коллегию.

Таким образом, можно утверждать, что первый опыт формирования государственной банковской системы в России не имел успеха.

Указом императрицы Елизаветы II 22 июня 1786 г. было создано новое государственное кредитное учреждение, получившее средства учрежденного Дворянского банка, – **Государственный заемный банк**. Банк принимал вклады и выдавал долгосрочные, на 20 лет, ссуды под залог дворянских населенных имений; населенных горнозаводских имений; фабричных строений и приписанных к ним крестьян, а также каменных домов в Петербурге. Ссуды предоставлялись из 8% годовых, причем 3% предназначались в уплату капитального долга. Основная часть средств банка помещалась в кредиты, предоставлявшиеся Государственному Казначейству и другим учреждениям по особым высочайшим повелениям.

Формирование и развитие краткосрочного кредита было признано важнейшей задачей при создании 1817 г. Государственного коммерческого банка. Данный банк принимал вклады, совершал безналичные расчеты и производил учетно-ссудные операции. Государственный коммерческий банк имел конторы в 11 крупных городах империи, действовал вполне успешно и к 1859 г. имел вклады в размере 240 млн рублей серебром, причем 213 млн рублей функционировали в виде вкладов в **Государственный земельный банк**³. Можно утверждать, что сложилась эффективная система взаимодействия двух государственных банков, целью которых было решение важной социальной задачи, – поддержания существовавшей системы народного хозяйства, основанной на дворянском землевладении. С этой точки зрения государственная банковская система функционировала вполне адекватно. Другое дело, что само по себе народное хозяйство и социальное устройство не имели перспектив развития, и должны были претерпеть кардинальные изменения, что и произошло в результате, в первую очередь, освобождения крепостных крестьян Манифестом 19 февраля 1861 г.

Преобразования экономического, социального и политического устройства империи определили реконструкцию банковской системы – в 1860 году Государственный за-

¹ Там же. Комментарий. – С. 501.

² Гиляровский В.А. На родине Гоголя. – М., 1902. – С. 47.

³ Брегель Э.Я. Указ. соч. С. 343.

емный банк и Государственный коммерческий банк были упразднены и создан **Государственный банк**, целью которого являлось содействие развитию промышленности и торговли и упорядочение денежной кредитной системы.

Вплоть до денежной реформы 1895–1897 гг. Государственный банк выпускал кредитные билеты, причем предназначались они, прежде всего, для финансирования правительства, а не для кредитования товарообращения. После реформы Государственный банк по существу преобразуется в эмиссионный банк.

Особенностью деятельности Государственного банка во второй половине XIX в. было то, что наряду с кредитованием банков он осуществлял непосредственное кредитование предпринимательской деятельности в сфере промышленности и торговли. В первое десятилетие XX в. ситуация изменилась и Государственный банк переориентировался на кредитование промышленности и торговли через коммерческие банки, т.е. превратился в «банк банков».

Кредитная система Российской империи в начале XX века представляла собой вполне адекватную конструкцию, которая удовлетворяла потребностям народного хозяйства и социального развития. При этом Государственный банк, являясь эмиссионным банком, формально не обладал никакой самостоятельностью и состоял в непосредственном ведении и подчинении министра финансов, что, видимо, было связано с традициями самодержавной государственности.

Важным элементом кредитной системы были акционерные коммерческие банки, интенсивно развивавшиеся в конце XIX – начале XX вв. Всего к 1914 году их насчитывалось пятьдесят, причем некоторые представляли собой мощные финансовые структуры. Например, крупнейший коммерческий банк России – Русско-Азиатский, образовавшийся в 1910 г. в результате слияния Северного банка с Русско-Китайским банком, в 1914 г. имел 115 филиалов и обладал капиталом и вкладами на сумму 629 млн рублей. Вторым по значению – **Петербургский международный коммерческий банк**, имел 56 филиалов и обладал капиталом и вкладами на сумму 462 млн рублей¹.

Кроме акционерных банков в кредитную систему России входили общества взаимного кредита, городские банки, ипотечные банки. В частности, Государственный крестьянский поземельный банк и Государственный дворянский земельный банк, а также ссудно-сберегательные товарищества и кредитные товарищества, не имевшие паевого капитала.

Большевистская революция 1917 г. в Петрограде незамедлительно оказала свое воздействие на кредитную систему. Государственный банк был захвачен 7–8 ноября. В резолюции Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов 25 октября (7 ноября) 1917 г., т.е. в день переворота, было указано, что новое Рабочее и Крестьянское правительство немедленно «...создаст рабочий контроль над производством и распределением продуктов и установит общенародный контроль над банками, вместе с превращением их в одно государственное предприятие»². Формулировка достаточно туманная, но вероятно ее смысл сводится к тому, что банковская система станет полностью государственной. Само по себе это прямо не предполагало национализации банковских капиталов и вкладов.

В ближайшие несколько дней после захвата власти самопровозглашенным Советом Народных Комиссаров частные банковские учреждения Петрограда не функционировали и операции по обслуживанию клиентов соответственно не осуществлялись. Это могло дестабилизировать обстановку в городе, т.к. не оплачивались платежные документы предприятий, а значит не осуществлялась выплата заработной платы тем самым рабочим, от имени которых действовал СНК. В связи с этим 30 октября (12 ноября) 1917 г. бы-

¹ См.: Бретель Э.Я. Указ. соч. С.347.

² Декреты советской власти. Т.1. – М., 1957. – С. 6.

ло издано постановление об открытии банков. Безусловно, все это частные обстоятельства и подробности истории, но важным представляется следующий текст постановления: «Все слухи, распространенные буржуазией, о конфискации капиталов ложны. Ничего кроме мер, обеспечивающих интересы вкладчиков путем строжайшего учета и контроля над деятельностью банков, не предполагается»¹. Утром 14 (27) декабря 1917 г. все банки и кредитные учреждения Петрограда были заняты солдатами, а вечером Всероссийский Центральный исполнительный комитет – формально высший орган большевистской власти созданный 8 ноября 1917 г. издал декрет «О национализации банков». Декрет определял: «В интересах правильной организации народного хозяйства, в интересах решительного искоренения банковской спекуляции и всемирного освобождения рабочих, крестьян и всего трудящегося населения от эксплуатации банковым капиталом и в целях образования подлинно служащего интересам народа и беднейших классов – единого народного банка Российской республики, Центральный исполнительный комитет постановляет:

1. Банковое дело объявляется государственной монополией.
2. Все ныне существующие частные акционерные банки и банкирские конторы объединяются с Государственным банком.
3. Активы и пассивы ликвидируемых предприятий перенимаются Государственным банком.
4. Порядок слияния частных банков с Государственным банком определяется особым декретом.
5. Временное управление делами частных банков передается совету Государственного банка.
6. Интересы мелких вкладчиков будут целиком обеспечены»².

В тот же день, 14(27) декабря 1917 г., был издан декрет ВЦИК «О ревизии стальных ящиков в банках». Согласно этому акту деньги, хранившиеся в таких ящиках, должны были быть внесены на текущие счета клиентов в Государственном банке, а золото в монете и слитках подлежало конфискации и передаче в общегосударственный золотой фонд³. Смысл данного акта очевиден и в подробном комментарии не нуждается – в условиях стремительного обесценивания бумажных денег и трансформации денежной системы единственной реальной ценностью было золото, и оно у вкладчиков было «конфисковано». Как и все декреты советской власти 1917 г., это был не правовой акт, да и сам термин «конфискация» использован не адекватно.

Конфискация имущества представляет собой «вид наказания в уголовном праве» и заключается «в принудительном безвозмездном изъятии в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного»⁴. Это определение современного правоведения, но буквально такой же смысл данное понятие имело в уголовном праве императорской России. Так, в ст. 58 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных было указано: «К наказаниям как уголовным так и исправительным...определяется так же в случаях, именно законом означенных и конфискация всех или части принадлежащих осужденным вещей или других имуществ»⁵. Таким образом, к описанной ситуации изъятия драгоценных металлов у клиентов банков термин «конфискация» ни в коем случае не приемлем, т.к. они ни в чем не были виновны и не были осуж-

¹ Декреты советской власти. С. 31.

² Там же. С. 230.

³ Там же. С. 231.

⁴ Юридическая энциклопедия /Под общей редакцией Б.Н. Топорнина. – М.: Юрист, 2001. – С. 458.

⁵ Уложение о наказании уголовных и исправительных 1885 года / Издано Н.С. Таганцевым. Изд. 14-е, пересмотр. и доп. – СПб., 1909. – С. 78.

дены. Осуществляя не правовые действия, фактически реализуя принцип объективного вменения, т.е. ответственности без вины, коммунистическая власть пыталась закамуфлировать открытую экспроприацию, т.е. принудительное, ничем юридически не мотивированное отчуждение имущества, применением неадекватной терминологии. Впрочем, возможно, что в данном случае имела место элементарная юридическая безграмотность.

Процесс ликвидации существовавшей в императорской России банковской системы был завершён большевиками изданием 23 января 1918 г. декрета СНК «О конфискации акционерных капиталов бывших частных банков», согласно которому означенные капиталы переходили к Народному банку Российской Республики «на основах полной конфискации». Все «банковские акции» подлежали аннулированию и выплаты дивидендов по ним прекращалась, всякие сделки и передача банковских акций, безусловно, воспрещались, а «участники этих запрещенных актов и сделок» подлежали тюремному заключению сроком до 3 лет¹.

Упомянутый в декрете Народный банк РСФСР формально был создан в декабре 1917 г. Фактически он представлял собой прежний Государственный банк, действовавший на основе измененного специальным декретом 15(28) января 1918 г. устава и подчиненный Народному Комиссариату финансов. В условиях военного коммунизма, т.е. принудительного отчуждения и распределения товаров и отказа от денежного обращения, фактического запрета рыночных отношений, этот банк по существу не действовал, был попросту не нужен. Появилась потребность в создании такого органа, который осуществлял бы реализацию принципа безденежного народного хозяйства, безденежного обращения. В январе 1920 г. Народный банк РСФСР был ликвидирован и при Народном комиссариате финансов создано **Центральное бюджетное расчетное управление**.

Переход к так называемой «новой экономической политике», определенный решениями X съезда ВКП(б) в марте 1921 г., предполагал разрешение внутренней свободной торговли, реализацию государственного капитализма в виде концессий, аренды мелких промышленных предприятий и земли под контролем государства, перевод государственных предприятий на хозяйственный расчет. Все это не могло быть реализовано без нормально функционирующей государственной банковской системы и в октябре 1921 г. был создан **Государственный банк РСФСР**, задачей которого являлось осуществление кредитования народного хозяйства.

Тогда же были образованы отраслевые банки на акционерных началах: Промбанк, Электробанк, Роскомбанк (с привлечением иностранного капитала), предназначенный для развития внешней торговли, и другие. Главным акционером этих банков являлся Государственный банк.

В 1930–1932 гг., в связи с прекращением «новой экономической политики» и переходом к тоталитарным методам управления экономикой, была осуществлена реформа кредитной системы. В качестве единственной системы кредитования был установлен прямой банковский кредит, осуществляемый на основе государственного планирования, утвержденного правительством. При этом для каждого предприятия определялся конкретный лимит, в пределах которого на заранее установленные мероприятия банком отпускались средства. В случае невыполнения планов предприятием выдача кредитов могла быть сокращена.

Государственный банк обеспечивал так называемое текущее кредитование. Долгосрочное кредитование осуществляли созданные в 1932 г. на базе упраздненных акционерных банков государственные специализированные банки. Промбанк СССР финансировал капитальное строительство в промышленности и электрофикацию; Сельхозбанк – колхоз-

¹ Декреты советской власти. – С. 391.

ную и совхозную систему; Всекомбанк СССР – коммунальное и жилищное строительство; Цекомбанк СССР – строительство в кооперации. Таким образом, в целом сложилась советская банковская система. Кредитование, по существу, превратилось в финансирование.

В 1938 г. Государственный банк СССР получил новый статус, он был выведен из подчинения Наркомфина СССР и подчинен непосредственно правительству – Совету Народных Комиссаров СССР, председатель правления Госбанка СССР вошел в состав правительства. 1946 г. Госбанк СССР был подчинен Министерству финансов СССР, а в 1954 г. был выделен из состава Министерства финансов СССР и подчинен Правительству, причем председатель банка на правах министра вошел в его состав. В 1959 г. были упразднены: Сельхозбанк СССР, Цекомбанк СССР, а Промбанк СССР преобразован во Всесоюзный банк финансирования капитальных вложений – Стройбанк СССР¹. Этот банк осуществлял финансирование и кредитование жилищного, промышленного и коммунального строительства.

Государственный банк СССР в последние десятилетия советского периода функционировал как банк, регулирующий денежное обращение, банк финансировал и кредитование отдельных отраслей народного хозяйства, единый кассовый и расчетный центр СССР. Действовал также специальный Банк для внешней торговли (Внешторгбанк) СССР.

§3. БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с законом банковскую систему образуют: Банк России, российские кредитные организации, их филиалы и, кроме того, представительства иностранных банков². Законодательство содержит точные юридические определения и характеристики каждого из элементов данной системы, которая имеет двухуровневую структуру. **Первый уровень – Банк России, второй – все прочие кредитные организации.**

3.1. Первый уровень банковской системы РФ

Банк России

Уставный капитал и иное имущество Центрального банка Российской Федерации (Банка России) является федеральной государственной собственностью. Согласно ст. 75 Конституции РФ, основная функция банка, «которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти», – защита и обеспечение устойчивости рубля. Кроме того, в глобальные задачи Банка входит развитие и укрепление банковской системы страны и обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования расчетов. Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

В пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией и федеральным законодательством, Банк России независим в своей деятельности. Никакие органы власти не имеют права вторгаться в его компетенцию, определенную нормами законодательства. В случае такого вмешательства Банк информирует об этом Государственную Думу и Президента Российской Федерации. Кроме того, он имеет право обращаться в суды с исками о признании недействительными правовых актов органов власти всей уровней.

¹ См.: Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. – М., 1986. – С. 230, 231, 319.

² См.: СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 492, ст. 2.

Взаимоотношения Банка России и органов государственной власти

Банк России участвует в разработке экономической политики страны, осуществляемой Правительством РФ. Банк России и Правительство РФ взаимно информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, Банк также консультирует Министерство финансов по вопросам выкупа государственных ценных бумаг и погашения государственного долга. В Банке России хранятся средства Федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, если иное не определено федеральным законодательством, он осуществляет операции с Федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, с бюджетами субъектов Российской Федерации без взимания комиссионного вознаграждения. На такой же основе осуществляются операции с золотовалютными резервами государства.

Банк России издает нормативные акты по вопросам, отнесенным к его компетенции. Эти подзаконные нормативные акты обязательны для органов государственной власти всех уровней, для органов местного самоуправления, для юридических и физических лиц. Акты Банка, затрагивающие права, свободы, обязанности граждан, подлежат регистрации в Министерстве юстиции.

Организация и органы управления Банком России

Высший орган управления Банка, в соответствии с законом 10 июля 2002 года, – Национальный банковский совет. До вступления закона в силу высшим органом управления Банка России являлся Совет директоров, причем состав его формировала Государственная Дума.

Национальный банковский совет представляет собой коллегиальный орган Банка России, определяющий реальную деятельность Банка. В его состав входят 12 членов, из которых двое направляются Советом Федерации, из числа членов этой палаты Федерального Собрания, трое – Государственной Думой из числа ее депутатов, трое – Президентом Российской Федерации, трое – из состава Правительства Российской Федерации, в состав Национального банковского совета также входит Председатель Банка России.

Члены Национального банковского совета, за исключением Председателя Банка России, не работают на постоянной основе в банке и не получают за свое участие в деятельности Совета никакого вознаграждения. Отзыв членов Национального банковского совета осуществляется теми органами власти, которые направили их в его состав. Важно отметить, что Председатель Национального банковского Совета избирается большинством голосов от общего числа членов данного Совета, а решение его принимаются посредством голосования – большинством от числа присутствующих членов, при необходимом кворуме в семь человек. При равенстве числа голосов, поданных «за» и «против» конкретного решения, голос председательствующего на заседании Национального банковского совета является решающим. Заседает Совет не реже одного раза в квартал, заседания назначаются Председателем Национального банковского совета либо, в его отсутствие, его заместителем. Заседание может быть назначено также по требованию Председателя Банка России или по требованию не менее трех членов Национального банковского совета.

В компетенцию Национального банковского совета входит:

1. рассмотрение годового отчета Банка России;
2. утверждение на основе предложений Совета директоров на очередной год не позднее 15 декабря предшествующего года:
 - общего объема расходов на содержание служащих Банка России;
 - общего объема расходов на пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России;

- общего объема капитальных вложений;
 - общего объема прочих административно-хозяйственных расходов;
3. утверждение при необходимости на основе предложений Совета директоров дополнительных расходов на содержание служащих Банка России, дополнительных расходов на пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России, дополнительных капитальных вложений, а также утверждение прочих дополнительных административно-хозяйственных расходов;
 4. рассмотрение вопросов совершенствования банковской системы Российской Федерации;
 5. рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;
 6. решение вопросов, связанных с участием Банка России в капиталах кредитных организаций;
 7. назначение Главного аудитора Банка России и рассмотрение его докладов;
 8. ежеквартальное рассмотрение информации Совета директоров по основным вопросам деятельности Банка России:
 - о реализации основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;
 - о банковском регулировании и банковском надзоре;
 - о реализации политики валютного регулирования и валютного контроля;
 - об организации системы расчетов в Российской Федерации;
 - об исполнении сметы расходов Банка России;
 - о подготовке проектов законодательных актов и иных нормативных актов в области банковского дела;
 9. определение аудиторской организации – аудитора годовой финансовой отчетности Банка России;
 10. утверждение по предложению Совета директоров правил бухгалтерского учета и отчетности для Банка России;
 11. внесение в Государственную Думу предложений о проведении проверки Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений;
 12. утверждение по предложению Совета директоров порядка формирования провизий Банка России и порядка распределения прибыли Банка России, остающейся в распоряжении Банка России;
 13. утверждение по предложению Совета директоров отчета о расходах Банка России на содержание служащих Банка России, пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России, капитальные вложения и прочие административно-хозяйственные нужды.

Председатель Банка России назначается на должность Государственной Думой сроком на четыре года простым большинством голосов от общего числа депутатов Думы. Кандидатуру Председателя Банка России представляет Президент РФ не позднее, чем за три месяца до истечения срока полномочий действующего председателя. В случае если предложенная Президентом кандидатура отклонена Государственной Думой, Президент в течение двух недель обязан предложить новую кандидатуру, причем одна и та же кандидатура не может быть предложена Президентом более двух раз. Председатель Банка России может быть смещен со своего поста только в нескольких случаях, конкретно зафиксированных в 14 статье Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации», а именно: при истечении срока полномочий; при невозможности исполнения служебных обязанностей, подтвержденной заключением государственной медицин-

ской комиссии; при подаче Председателем лично заявления об отставке; при совершении им уголовно наказуемого деяния, установленного вступившим в законную силу приговором суда; при нарушении федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России.

Одно и то же лицо не может занимать пост Председателя Банка России более чем три срока подряд, т.е. более 12 лет.

Совет Директоров и после создания Национального банковского совета сохранил свою компетенцию.

В Совет директоров Банка России входят Председатель Банка и 12 членов Совета, назначаемых Государственной Думой сроком на четыре года по представлению Председателя Банка. До истечения сроков полномочий члены Совета директоров могут быть отстранены от должности Государственной Думой по представлению Председателя Банка России.

Совет директоров проводит свои заседания не реже одного раза в месяц.

Функции Совета директоров весьма многообразны, вполне конкретны и состоят в следующем:

1. во взаимодействии с Правительством Российской Федерации Совет директоров разрабатывает проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и предоставляет эти документы для рассмотрения в Национальный банковский совет, а также Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации и Государственную Думу и обеспечивает выполнение основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

2. утверждает годовую финансовую отчетность Банка России, рассматривает аудиторское заключение по годовой финансовой отчетности Банка России и заключение Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки счетов и операций Банка России Российской Федерации и предоставляет указанные материалы годового отчета Банка России в Государственную Думу;

3. утверждает отчет о деятельности Банка России, готовит анализ состояния экономики России и предоставляет указанные материалы в составе годового отчета Банка России в Национальный банковский совет и Государственную Думу;

4. рассматривает и предоставляет в Национальный банковский совет на утверждение на очередной год с расчетами и обоснованиями не позднее 1 декабря предшествующего года:

- общий объем расходов на содержание служащих Банка России;
- общий объем расходов на пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России;
- общий объем капитальных вложений Банка России;
- общий объем прочих административно-хозяйственных расходов Банка России;

5. рассматривает и предоставляет в Национальный банковский совет при необходимости на утверждение на очередной год с расчетами и обоснованиями предложения по дополнительным расходам по указанным в пункте 4 настоящей части направлениям;

6. утверждает смету расходов Банка России, исходя из утвержденных Национальным банковским советом общих объемом расходов Банка России, не позднее 31 декабря предшествующего года;

7. при необходимости утверждает смету дополнительных расходов Банка России после утверждения Национальным банковским советом дополнительных объемов расходов Банка России;

8. устанавливает формы и размеры оплаты труда Председателя Банка России и других служащих Банка России;

9. принимает решения:
 - о создании, реорганизации и ликвидации организаций Банка России;
 - об установлении обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп;
 - о величине резервных требований;
 - об измерении процентных ставок Банка России;
 - об определении лимитов операций на открытом рынке;
 - об участии в международных организациях;
 - об участии (о членстве) Банка России в капиталах организаций (организациях), обеспечивающих деятельность Банка России, его учреждений, организаций и служащих;
 - о купле и продаже недвижимости для обеспечения деятельности Банка России и его организаций (дает разрешения на цену и иные условия заключения сделки);
 - о применении прямых количественных ограничений;
 - о выпуске банкнот и монет Банка России нового образца, об изъятии из обращения банкнот и монеты Банка России старого образца;
 - о порядке формирования резервов кредитными организациями;
10. вносит в Государственную Думу предложения об изменении величины уставного капитала Банка России, который с 1 января 2003 года составляет 3 миллиарда рублей;
11. утверждает порядок работы Совета директоров;
12. предоставляет в Национальный банковский совет для назначения кандидатуры Главного аудитора Банка России;
13. утверждает структуру Банка России, положения о структурных подразделениях и учреждениях Банка России, уставы организаций Банка России, порядок назначения руководителей структурных подразделений и организаций Банка России;
14. определяет в соответствии с федеральными законами условия допуска иностранного капитала в банковскую систему Российской Федерации;
15. утверждает перечень должностей служащих Банка России;
16. устанавливает правила проведения банковских операций для банковской системы России, правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации, за исключением Банка России;
17. готовит и представляет в Национальный банковский совет на утверждение:
 - предложения по правилам бухгалтерского учета и отчетности для Банка России;
 - предложения по порядку формирования провизий Банка России и порядку распределения прибыли Банка России;
 - отчет о расходах Банка России на содержание служащих Банка России, пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России, капитальные вложения и прочие административно-хозяйственные нужды.

Члены Совета директоров не могут быть депутатами представительных органов власти, занимать какие-либо государственные должности помимо должностей членов Совета директоров Банка России, а также не могут состоять в политических партиях и занимать должности в общественно-политических и религиозных организациях.

Банк представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. В систему входят: центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, полевые учреждения, вычислительные центры, а также подразделения безопасности.

Действующие в республиках – субъектах Российской Федерации, так называемые национальные банки не имеют особого статуса и по существу таковыми не являются, так как представляют собой обычные территориальные учреждения Банка России. Все терри-

ториальные учреждения не являются юридическими лицами, не имеют права принятия решений нормативного характера, без санкции Совета директоров они не могут выдавать гарантии, поручительства, вексельные и другие обязательства. Полевые учреждения предназначены для банковского обслуживания воинских частей и других государственных органов, обеспечивающих безопасность государства. Они же обслуживают население, проживающее на территориях объектов, обслуживаемых полевыми учреждениями, когда создание территориальных учреждений невозможно¹.

Соотношение задач, функций и компетенций Национального банковского совета и Совета директоров Банка России очевидно свидетельствует о том, что Совет директоров Банка России подобен Национальному банковскому совету и в связи с этим и Президент, и Правительство Российской Федерации, в соответствии с законом 10 июля 2002 года, получили достаточно серьезные дополнительные возможности воздействия на кредитно-денежную политику.

Во взаимодействии с Правительством РФ Банк разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, цель которой – выполнение следующих главных задач: обеспечение устойчивости национальной валюты и развитие кредитно-банковской системы страны.

Банк России – кредитор последней инстанции. Он организует систему кредитования банков, в том числе учет и переучет векселей. Он устанавливает своими нормативными актами правила расчетов и правила проведения банковской операции бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы, осуществляет государственную регистрацию кредитных организаций, выдает и отзывает лицензии, дающие право заниматься банковской и аудиторской деятельностью, регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями и осуществляет надзор за законностью их деятельности.

Кроме того, Банк России осуществляет валютное регулирование, включая операции по покупке и продаже иностранной валюты и валютных ценностей, определяет порядок проведения расчетов с иностранными государствами, самостоятельно или через уполномоченные банки проводит мероприятия по валютному контролю, а также выполняет другие функции в соответствии с федеральным законодательством.

Важно подчеркнуть, что, выступая в качестве органа управления, Банк не контролирует непосредственно деятельность хозяйствующих субъектов, как это было свойственно Государственному банку СССР, действовавшему в условиях государственной монополии банковского дела, которая представляла, по словам В.И. Ленина, «нечто вроде скелета социалистического общества»² и препятствовала какой-либо частнопредпринимательской кредитной деятельности. Банк России осуществляет только банковское регулирование и надзор за деятельностью кредитных организаций. Цель этой работы – поддержание стабильности банковской системы и защита интересов вкладчиков и кредиторов. Кроме того, он самостоятельно или по поручению Правительства РФ проводит все виды банковских операций, необходимых для решения задач, закрепленных за ним в законодательстве.

В то же время Банк России – юридическое лицо, вступающее в гражданско-правовые отношения с банками, кредитными организациями и другими юридическими лицами.

Таким образом, правовое положение Банка России своеобразно. С одной стороны, он наделен большими властными полномочиями в денежно-кредитной сфере, является органом государственного управления этой системы, с другой – как юридическое лицо,

¹ См.: СЗ РФ. 1996. №6. Ст.ст. 83–86.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 34. – С. 307.

вступающее в гражданско-правовые отношения со своими контрагентами, Банк является их равноправным партнером по данным отношениям, а наличие каких-либо привилегий и прерогатив точно определено федеральным законодательством.

Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а он, в свою очередь, – по обязательствам государства, если они специально не приняли на себя таких обязательств или если иное не будет определено особым федеральным законом.

В принципе, Банк России не вправе участвовать в капиталах кредитных организаций, однако исключения из подобного общего правила возможны, если устанавливаются федеральным законодательством.

Так, закон от 10 июня 2002 г. (ст. 8) установил, что подобный запрет не распространяется на участие Банка России в капиталах Сберегательного банка Российской Федерации и Банка России; данный акт должен был выйти до 1 января 2003 года.

Кроме того, согласно тому же акту, Банк России участвует в капиталах ряда кредитных организаций, созданных на территории иностранных государств, а именно: Донау-Банка АГ, Вена, Австрия; Ист-Вест Юнайтед банка, Люксембург; Коммерческого банка для Северной Европы – Евробанка, Париж Франция; Московского Народного банка Лтд, Лондон, Великобритания; Ост-Вест Хандельсбанка АГ, Франкфурт-на-Майне, Германия.

Банк России имеет право предоставлять российским и иностранным кредитным организациям, а также Правительству России кредиты на срок не более чем на 1 год под соответствующее обеспечение. Кроме того, он может покупать и продавать чеки, простые и переводные векселя со сроками погашения не более 6 месяцев, покупать и продавать государственные ценные бумаги на открытом рынке, покупать и продавать облигации, депозитные сертификаты и иные ценные бумаги со сроком погашения не более 1 года, иностранную валюту и платежные документы в иностранной валюте, валютные ценности (в том числе драгоценные металлы). Банк проводит, в соответствии с законом, расчетные, кассовые, депозитные операции, принимает на хранение и в управление ценные бумаги, выдает гарантии и поручительства, выставляет чеки и векселя в любой валюте, открывает счета в иностранных и российских кредитных организациях и осуществляет любые банковские операции от своего имени, если это не запрещено законом.

Банк не имеет права осуществлять операции с недвижимостью, исключая случаи, когда такие операции связаны с обеспечением его деятельности. Он не может проводить операции с юридическими лицами, не имеющими лицензий на проведение банковских операций, если иное не предусмотрено законом. Кроме того, он не занимается никакой торговой и производственной деятельностью, исключая случаи, специально оговоренные в законе «О Центральном банке РФ». Согласно закону, Банк не имеет права пролонгировать предоставленные кредиты иначе как по специальному решению Совета директоров.

Обеспечением кредитов Банка России могут быть: драгоценные металлы, иностранная валюта, государственные ценные бумаги, векселя со сроками погашения до 6 месяцев, а в случаях, установленных Советом директоров Банка России, и другие ценности, гарантии и поручительства. Векселя и государственные ценные бумаги, которые пригодны для обеспечения кредитов банка, определяются Советом директоров.

Получение прибыли, как уже было отмечено, не является целью деятельности Банка, и это прямо зафиксировано в законодательстве. Однако осуществляя практическую банковскую деятельность, он, естественно, получает ее в качестве результата. Прибыль Банка после направления ее в установленном Советом директоров порядке в резервы и фонды перечисляется в доход Федерального бюджета.

Функции правового регулирования и надзора Банка России

В качестве органа государственного управления кредитной системой Банк России использует для реализации стоящих перед ним задач издание обязательных нормативов по вопросам, отнесенным к его компетенции; осуществляет регистрацию и лицензирование кредитных организаций. Регистрация осуществляется в Книге государственной регистрации кредитных организаций. Банк самостоятельно имеет право отозвать лицензию на осуществление банковских операций.

В рамках осуществления **надзорных функций** Банк России имеет право запрашивать и получать информацию о финансовом положении и деловой репутации акционеров кредитных организаций в тех случаях, когда эти акционеры приобретают пакет акций объемом более 20% долей кредитной организации.

Этим надзорная функция в данной сфере не ограничивается. Вообще всякое приобретение, в результате одной или нескольких сделок одним юридическим или физическим лицом либо группой юридических и физических лиц, связанных между собой соглашением или являющихся зависимыми по отношению друг к другу, более 5% акций кредитной организации должно сопровождаться уведомлением Банка России, т.е. в подобных случаях действует информационный режим. Если же названные субъекты или группы субъектов финансового права приобретают более 20% акций кредитной организации, применяется разрешительный режим – для совершения таких сделок необходимо предварительное согласие Банка России. При этом Банк в случае запрета на сделку должен письменно мотивировать свой отказ и в 30-дневный срок довести его до сведения заявителя ходатайства. Если Банк России в указанный срок не сообщил о своем решении, сделка автоматически считается разрешенной. Законным основанием отказа в согласии на совершение сделки купли-продажи более 20% акций кредитной организации является установление неудовлетворительного финансового положения приобретателей акций¹.

Банк России имеет право устанавливать обязательные нормативы для кредитных организаций, в тех случаях когда это представляется необходимым для обеспечения их устойчивости. В каждом конкретном случае принятие таких нормативов целиком и полностью относится к исключительной компетенции Банка. Среди этих нормативов наиболее важными являются:

1) минимальный размер уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций, минимальный размер собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций в качестве условия создания на территории иностранного государства их дочерних организаций и (или) открытия их филиалов, получения небанковской кредитной организацией статуса банка, а также получения кредитной организацией статуса дочернего банка иностранного банка;

2) предельный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации;

3) максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков²;

4) максимальный размер крупных кредитных рисков;

5) нормативы ликвидности кредитной организации;

6) нормативы достаточности собственных средств (капитала);

7) размеры валютного и иных финансовых рисков;

8) минимальный размер резервов, создаваемых под риски;

¹ См.: СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 60.

² Максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков, являющихся по отношению друг к другу зависимыми или основными и дочерними, устанавливается в процентах от размера собственных средств (капитала) кредитной организации и не может превышать 25% собственных средств (капитала) кредитной организации (см.: СЗ РФ. 2002. Ст. 64).

9) нормативы использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц;

10) максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией (банковской группой) своим участникам (акционерам).

Для осуществления надзорных функций и банковского регулирования Банк России проводит проверки кредитных организаций, направляет им обязательные предписания и применяет установленные законом санкции. Проверки осуществляются как уполномоченными Советом директоров банка, так и аудиторскими фирмами по его поручениям.

В случае если проверкой выявлено нарушение законодательства, подзаконных нормативных актов или предписаний Банка России, а также факт непредоставления ему информации или предоставления ее в искаженном виде, Банк имеет право требовать устранения нарушений, налагать штраф в размере до 0,1% от минимального уставного капитала или налагать запрет на проведение отдельных операций сроком до полугода¹. Санкции значительно ужесточаются в случае невыполнения кредитной организацией требований Банка России об устранении выявленных нарушений; а также если нарушения или совершаемые кредитной организацией операции «создали реальную угрозу интересам». В таких случаях Банк России имеет право взыскивать штраф в размере до 1% от оплаченного уставного капитала, но не более 1% от минимального размера уставного капитала. Кроме того, он может требовать от кредитной организации проведения мероприятий, направленных, как сказано в законе, на ее «финансовое оздоровление», вплоть до изменения структуры активов, требовать общей реорганизации, изменять обязательные нормативы на срок до полугода, требовать замены руководителей кредитной организации. Однако самой действенной мерой является введение Банком России запрета на осуществление банковских операций, предусмотренных лицензией, на срок до 1 года. Помимо этого, возможно и применение более жестких санкций – назначение временной администрации по управлению кредитной организацией на срок до 18 месяцев и отзыв лицензии на банковские операции.

Банк России осуществляет аналитическую разработку деятельности кредитных организаций, что является основой его надзора за банковской сферой.

Банк России вправе участвовать в капиталах и деятельности международных организаций, которые осуществляют сотрудничество в банковской, валютной, денежно-кредитной сферах. Правовой основой взаимодействия Банка России с иностранными банками и кредитными организациями являются международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и межбанковские соглашения.

Ликвидация Банка России может быть осуществлена только на основании федерального закона.

3.2. Второй уровень банковской системы РФ

Российское законодательство раскрывает принципиальные особенности объектов правового регулирования, образующих второй уровень банковской структуры, деятельность которых Банк России и контролирует.

1. **Банк** представляет собой кредитную организацию, «которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц»².

¹ СЗ РФ. 2002. Ст. 74.

² СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 492, ст. 1.

2. **Небанковская кредитная организация** имеет право осуществлять отдельные банковские операции, причем «допустимые сочетания банковских операций» для таких организаций устанавливаются Банком России.

3. Для совместного осуществления банковских операций образуются **группы кредитных организаций**. Создание таких групп оформляется соответствующим договором.

4. **Холдинг** (от англ. holding – владеющий) в банковской сфере представляет собой акционерное общество, владеющее контрольным пакетом акций юридически самостоятельных банков и небанковских кредитных организаций и осуществляющее управление и контроль над их операциями. В российском законодательстве установлено, что холдинги, «в силу преобладающего участия в уставном капитале одной или нескольких кредитных организаций либо в соответствии с заключенным с одной или несколькими кредитными организациями договором»¹, обладают возможностью определять решения, принимаемые этими кредитными организациями.

Кроме того, кредитные организации могут создавать союзы и ассоциации, не преследующие цели извлечения прибыли. В задачи таких союзов и ассоциаций входит представление и защита интересов их членов, координация деятельности, реализация профессиональных информационных и научных потребностей. Ассоциации разрабатывают научно обоснованные рекомендации по банковской деятельности, способствуют развитию международных связей российских кредитных организаций. Союзы и ассоциации подлежат государственной регистрации в качестве некоммерческих организаций и в месячный срок после создания обязаны информировать об этом Центральный банк.

Минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемых кредитных организаций, равно как и предельный размер неденежной части в уставном капитале, устанавливаются Банком России. Для формирования уставного капитала не могут быть использованы привлеченные денежные средства, он составляется из вкладов участников кредитной организации и определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы ее кредиторов. Учредители банка в течение первых трех лет после регистрации не имеют права выходить из состава участников банка.

Все кредитные организации подлежат государственной регистрации в Банке России. После регистрации Банк России осуществляет **лицензирование банковских операций**. В лицензии указываются те банковские операции, право на проведение которых приобретает кредитная организация, и вид валюты, в которой они будут осуществляться. Лицензия выдается Банком России без ограничения срока действия. Для государственной регистрации и получения лицензии на осуществление банковских операций в Банк России должен быть представлен пакет документов, определенный федеральным законом². Помимо прочих материалов, в этот комплекс входят декларации о доходах учредителей – физических лиц, заверенные Государственной налоговой службой, анкеты кандидатов на должности руководителей и главного бухгалтера, отражающие их профессиональную подготовку и наличие или отсутствие судимости.

Кредитные организации подлежат ежегодной аудиторской проверке. Аудиторская организация при этом обязана составить заключение о результатах проверки, в котором должны быть отражены сведения о достоверности финансовой отчетности и выполнении нормативов Банка России. Заключение направляется в Банк России. Кроме того, все организации предоставляют ежегодно отчетную документацию Банку России и публикуют в печати годовые отчеты, включая отчеты о прибылях и убытках.

¹ СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 492, ст. 4.

² См.: СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 492, ст. 14.

3.3. Правовое регулирование банковских операций

Сберегательный банк

Высший орган – общее Собрание акционеров Банка, в его компетенцию входит изменение Устава и уставного капитала, избрание Совета банка, утверждение годовых результатов деятельности, определение размеров дивидендов по акциям Банка, создание и ликвидация дочерних банков. Общее собрание обязательно проводится один раз в год для рассмотрения отчетности, могут по необходимости проводиться и другие его собрания. Совет директоров возглавляет президент Сберегательного банка, который имеет право без доверенности осуществлять действия от имени Банка. Совет директоров формируется из числа акционеров Банка и осуществляет руководство всей его деятельностью. Система учреждений Сбербанка состоит, помимо названных органов и аппарата Банка, из 78 территориальных Банков, каждый из которых объединяет более 30 отделений Банка.

Для последних лет характерны массовые нарушения Сберегательным банком условий договоров с вкладчиками, когда привлекая их средства высокими процентами по конкретным видам договоров, Сбербанк затем снижает эти проценты. Подобные действия не правомерны, и интересы вкладчиков успешно могут быть защищены судебными исками. В ряде регионов имеется подобная судебная практика, причем на Сбербанк при решении дел в пользу вкладчиков возлагается уплата судебных издержек.

Законодательство точно определяет перечень банковских операций и прочих сделок, которые могут осуществлять кредитные организации. В первую очередь, это привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады. Привлеченные средства могут быть размещены кредитными организациями от своего имени и за свой счет. Кредитные организации имеют право открывать и вести банковские счета физических и юридических лиц, осуществлять расчеты по их поручению по банковским счетам. Кроме того, кредитные организации осуществляют инкассацию денежных средств и кассовое обслуживание физических и юридических лиц, куплю-продажу иностранной валюты в наличной и безналичной формах, привлекают во вклады и размещают драгоценные металлы, а также выдают банковские гарантии. Означенные выше позиции не исчерпывают, однако, перечень операций, которые вправе совершать кредитные организации. Они могут также осуществлять выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме, осуществлять доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами, проводить лизинговые операции (от англ. *leasing* – аренда), реализовывать консультационные и информационные услуги, предоставлять в аренду сейфы для хранения документов и ценностей и специально оборудованные помещения для сейфов.

Закон безусловно запрещает кредитным организациям заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью¹. В соответствии с лицензией, выданной Банком России на осуществление банковских операций, кредитная организация (банк) имеет право осуществлять эмиссию, покупку, продажу, хранение и иные операции с ценными бумагами.

Каждая кредитная организация должна иметь устав, причем основные позиции подобных документов стандартны и закреплены в законе «О банках и банковской деятельности». Каждый устав помимо полного официального наименования должен содержать указание на организационно-правовую форму, сведения о системе управления, о почтовом адресе органов управления и обособленных подразделений, а также иные сведения, предусмотренные законодательством для уставов юридических лиц конкретной организационно-правовой формы.

¹ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492, ст. 5.

Кредитный договор

Обязательственные отношения, возникающие в результате заключения договора кредита, затрагивают сферу финансового права постольку, поскольку государство и уполномоченные им органы, в первую очередь Банк России, осуществляют надзор за соблюдением законности и интересов клиентов банков. Банк России при этом имеет право применять санкции к кредитным организациям, нарушающим установленные законом и подзаконными актами нормативы или создающим угрозу интересам клиентов. Кроме того, и сам Банк России осуществляет кредитные операции.

Отношения по поводу договора кредита регулируются § 2 главы 42 Гражданского кодекса. Так, статьей 819 установлено, что по кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит заемщику) в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее. Законом предусмотрены следующие обстоятельства, при которых возможен отказ от предоставления или получения кредита:

1. Кредитор вправе отказаться от предоставления заемщику предусмотренного кредитным договором кредита полностью или частично при наличии обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что предоставленная заемщику сумма не будет возвращена в срок.
2. Заемщик вправе отказаться от получения кредита полностью или частично, уведомив об этом кредитора до установленного договором срока его предоставления, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или кредитным договором.
3. В случае нарушения заемщиком предусмотренной кредитным договором обязанности целевого использования кредита, кредитор вправе также отказаться от дальнейшего кредитования заемщика по договору.

Форма кредитного договора определена статьей 820 Гражданского кодекса Российской Федерации. Кредитный договор должен быть заключен в письменной форме. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность кредитного договора (ст.ст. 819–821).

3.4. Правовое регулирование банковских вкладов

Банковский вклад

По договору банковского вклада (депозита) банк, который принял от вкладчика денежную сумму, обязан возвратить сумму вклада и выплатить проценты в соответствии с условиями договора. Правом привлечения средств во вклады наделяются кредитные организации, имеющие соответствующие лицензии, выданные в порядке, установленном законом. Закон обеспечивает интересы вкладчиков в тех случаях, когда вклады приняты лицом, не имеющим на это права, или с нарушением порядка, установленного нормативно-правовыми актами. В такой ситуации вкладчик имеет право потребовать незамедлительного возврата суммы вклада и уплаты процентов исходя из учетной ставки банковского процента, так как если бы имело место неисполнение денежного обязательства, на день его исполнения (ГК, ст. 846).

Важными представляются положения, трактующие об обеспечении возврата вклада гражданам. В принципе, и юридическим, и физическим лицам по закону банком должен быть обеспечен возврат вкладов путем страхования. В тех случаях, когда в уставном капитале банка наличествует более пятидесяти процентов акций или долей участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, гарантируется субсидиарная ответственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования. В прочих случаях обеспечение возврата вкладов, в том числе и юридическим, и физическим лицам, определяется догово-

ром банковского вклада. Форма договора банковского вклада – письменная. Она считается соблюденной, если внесение вклада удостоверено сберегательной книжкой, сберегательным или депозитным сертификатом либо иным выданным банком вкладчику документом, отвечающим требованиям, предусмотренным для таких документов законом, установленными в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота. Несоблюдение письменной формы договора банковского вклада влечет недействительность этого договора (ГК, ст. 836).

Основные виды вкладов

В соответствии с Законом от 3 февраля 1996 г., *вкладом физических лиц* являются «денежные средства в валюте Российской Федерации или иностранной валюте, размещенные физическими лицами в целях хранения и получения дохода. Доходы по вкладам выплачиваются в виде процентов. Вклад возвращается вкладчику по его первому требованию в порядке, предусмотренном для данного вида федеральным законом и соответствующим договором»¹. Вклады могут приниматься только банками, имеющими соответствующую лицензию, выдаваемую Центральным банком. Право привлечения во вклады денежных средств физических лиц предоставлялось банкам, с момента государственной регистрации которых прошло не менее двух лет. Вкладчиками банка могут быть как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане и лица без гражданства. Сохранность и возврат вкладов физических лиц в банках, созданных государством, и банках, в уставном капитале которых государству принадлежит более 50% голосующих акций, гарантируются государством. Для создания гарантий возврата вкладов и компенсации потерь закон предусматривает образование Федерального фонда обязательного страхования вкладов, участниками которого являются Банк России и банки, привлекающие средства граждан. Кроме того, предусмотрено законом право банков создавать фонды добровольного страхования вкладов. Число банков, образующих такой фонд, должно быть не менее пяти, а уставный капитал – не менее 20-кратного минимального размера уставного капитала, установленного Банком России для банков в момент создания фонда².

Наиболее распространенный вид вкладов – *вклад до востребования*. Они бывают именные и на предъявителя. Вклад на предъявителя может быть получен любым лицом, предъявившим сберегательную книжку, контрольный талон к ней и документ, удостоверяющий личность. При этом выдача производится частично или полностью в любое время по желанию клиента. По таким вкладам выплачивается самый низкий процент.

На срок не менее одного года принимаются *срочные вклады*, процент по этому вкладу выше. *Выигрышные вклады* отличаются от прочих тем, что проценты по ним не начисляются к сумме вклада, а разыгрываются между вкладчиками. Обычно розыгрыши проводятся между вкладчиками определенного города или области.

Депозиты (от лат. depositum – вещь, отданная на хранение) – вклады, вносимые на определенный срок и в установленном размере. Срочный депозит принимается на сроки 3, 6 месяцев и 1 год с выплатой дохода соответственно – 50%, 60%, 70%. Ставки процентов по срочным депозитам изменились в 1994 году в сторону уменьшения. Практикуется также *срочный вклад с ежемесячной выплатой доходов*. При нем устанавливается минимальная сумма, которая может служить вкладом, и проценты на вклад начисляются ежемесячно. При этом производится капитализация доходов – начисленные проценты причисляются к сумме вклада и в следующем месяце проценты начисляются от этой общей суммы.

Используются Сберегательным банком *сберегательные и депозитные сертификаты*. Сберегательные сертификаты являются обязательствами банка по выплате размещенных в нем депозитов и доходов по ним держателям – физическим лицам. Депозитные серти-

¹ СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 492. Ст. 36.

² Там же. Ст.ст. 38, 39.

фикааты – аналогичные обязательства по отношению к вкладчикам – юридическим лицам. Право требования по ним может передаваться одними юридическими лицами другим юридическим лицам. Это правоотношение именуется цессия (от лат. *cessio* – уступка). Цессия может быть осуществлена бенефициаром (от лат. *beneficium* – благодеяние, держателем-вкладчиком – юридическим лицом) только в отношении юридических лиц, зарегистрированных на территории Российской Федерации. Размер доходов по сертификатам устанавливается кредитно-инвестиционным комитетом Сберегательного банка. Существуют и другие виды вкладов и услуг, предоставляемых кредитными учреждениями, и в частности, Сберегательным банком.

3.5. Правовое регулирование банковского счета

По двухстороннему и, как правило, платному договору банковского счета банк обязан принимать и зачислять на счет, открытый клиенту, поступающие денежные средства и выполнять распоряжения клиента о проведении операций по счету. Банк не вправе отказать потенциальному клиенту в открытии счета, он обязан заключить договор банковского счета с клиентом, обратившимся с предложением открыть счет на объявленных банком для открытия данного счета условиях, соответствующих требованиям закона (ГК, п. 2 ст. 835, ст. 395). Это положение Гражданского кодекса Российской Федерации, очевидно, представляет собой норму финансового права, так как представляет собой публично-правовую гарантию государства в гражданских, по сути своей, правоотношениях. Норма эта имеет, безусловно, императивный характер.

В Гражданском кодексе Российской Федерации четко определены сроки выполнения операций по счету: банк обязан зачислять поступившие на счет клиента денежные средства не позже дня, следующего за днем поступления в банк соответствующего платежного документа, если более короткий срок не предусмотрен договором банковского счета. Банк обязан по распоряжению клиента выдавать или перечислять со счета денежные средства клиента не позже дня, следующего за днем поступления в банк соответствующего платежного документа, если иные сроки не предусмотрены правилами или договором банковского счета. В случае ненадлежащего совершения операций по счету, а именно: несвоевременного зачисления на счет поступивших средств или невыполнении распоряжений клиента о перечислении денежных средств банк – несет ответственность и обязан уплатить на эту сумму проценты, как бы за неисполнение денежного обязательства (ГК, ст. 395).

Ограничение прав клиента распоряжаться денежными средствами на счете допускается только в случае наложения ареста на денежные средства или приостановления операций по счетам в ситуациях, предусмотренных законом.

3.6. Правовое регулирование банковской тайны

Правовое регулирование банковской тайны осуществляется на основе федерального закона «О банках и банковской деятельности в РФ». Любая кредитная организация должна гарантировать тайну вкладов, счетов и операций ее клиентов и корреспондентов. При этом закон определяет: «Справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией им самим, судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате Российской Федерации, органам государственной налоговой службы, таможенным органам Российской Федерации в случаях, предусмотренных зако-

нодательными актами об их деятельности, а при наличии согласия прокурора – органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве»¹.

В соответствии с законом «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем» 07.08.2001 г. текст нормы закона «О банках и банковской деятельности», регулирующий банковскую тайну, был существенно изменен и дополнен. Так, было установлено: «Информация по операциям юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц предоставляется кредитными организациями в уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в случаях, порядке и объеме, которые предусмотрены Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (ФЗ от 07.08.2001 г. №121-ФЗ).

Следующее существенное дополнение последовало после принятия Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» от 30.06.2003 г. В частности было определено: «В соответствии с законодательством Российской Федерации справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией органам внутренних дел при осуществлении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений».

Относительно гарантий сохранения банковской тайны, закон определяет: «Уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, не вправе раскрывать третьим лицам информацию, полученную от кредитных организаций в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом».

В случае смерти владельцев счетов и вкладов справки выдаются лицам, указанным ими в завещательном распоряжении, сделанном банком по воле умерших; нотариальным конторам, осуществляющим производство по наследственным делам о вкладах умерших; иностранным консульским учреждениям в тех случаях, когда умерший вкладчик – иностранный гражданин.

За разглашение банковской тайны кредитными организациями, должностными лицами Комитета по финансовому мониторингу и его территориальных органов в Федеральных округах в законе предусмотрена ответственность, включая возмещение нанесенного ущерба. Законом регламентирован особый порядок наложения ареста и обращения взыскания на денежные средства и иные ценности, находящиеся в кредитной организации. Наложение ареста возможно не иначе как судом, арбитражным судом, судьей и, при наличии санкции прокурора, по постановлению органов предварительного следствия. При наложении ареста банк, по получении решения об этом, немедленно прекращает расходные операции по данному счету (вкладу) в пределах средств, на которые наложен арест.

Действие статьи 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» было существенно ограничено Указом Президента Российской Федерации №1226 от 14 июня 1994 г. «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности».

¹ СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 492, ст. 26.

Статья первая этого указа определяла, что банковская тайна не является препятствием для получения органами прокуратуры, внутренних дел, контрразведки, налоговой полиции сведений и документов о финансово-экономической деятельности, вкладах и операциях по счетам физических и юридических лиц, причастных к совершению тяжких преступлений¹. Действие данного Указа отменено в 1997 г. Указом Президента Российской Федерации №593².

Взыскание на денежные средства и иные ценности физических и юридических лиц, находящихся в кредитных организациях, может быть обращено только на основании исполнительных документов в соответствии с законом. Конфискация денежных средств может быть осуществлена только на основании приговора суда, вступившего в законную силу³.

Контрольные вопросы

1. Назовите элементы, образующие банковскую систему РФ.
2. Какова система формирования руководства Банка России (председатель, совет директоров)?
3. Дайте характеристику организации ЦБ.
4. Определите правовой статус Национальных банков, действующих в национально-государственных образованиях – субъектах РФ.
5. В чем заключаются функции надзора ЦБ в отношении коммерческих банков?
6. Раскройте формулировку: «ЦБ – кредитор последней инстанции».
7. Назовите обязательные нормативы, которые устанавливает ЦБ для кредитных организаций.
8. Дайте характеристику публично-правовых особенностей договоров банковского вклада и банковского счета.
9. На основе какого законодательного акта и каким образом осуществляется правовое регулирование банковской тайны?
10. Определите условия, необходимые в соответствии с законодательством для игнорирования банковской тайны.

Тест

1. *К чьему ведению по российскому законодательству отнесено кредитное регулирование?*
 - а) к ведению субъектов Российской Федерации;
 - б) к ведению Российской Федерации;
 - в) к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.
2. *Ограничиваются ли процентные ставки за пользование банковским кредитом?*
 - а) никак не ограничиваются;
 - б) ограничиваются решениями Центрального банка РФ;
 - в) ограничиваются только за пользование банковским кредитом, когда оно связано с его предоставлением за счет централизованных фондов.

¹ СЗРФ. 1994. №8. Ст. 804.

² СЗРФ. 1997. №25. Ст. 2898.

³ См.: Там же. Ст. 27.

3. **Чем гарантируется обеспеченность банковского кредита?**
 - а) предоставлением его под залог имущества;
 - б) предоставлением его только под банковские гарантии;
 - в) предоставлением его и под залог имущества, и под банковские гарантии.
4. **Кто принимает решение о проведении ежегодной аудиторской проверки Центрального банка РФ?**
 - а) Правительство Российской Федерации;
 - б) Совет Федерации;
 - в) Государственная Дума.
5. **Какие функции осуществляет Центральный банк в качестве органа управления?**
 - а) контролирует финансовую и хозяйственную деятельность предприятий с различной формой собственности;
 - б) осуществляет банковское регулирование и надзор за деятельностью кредитных организаций;
 - в) осуществляет банковское регулирование и надзор за кредитной деятельностью и проводит все виды банковских операций.
6. **Имеет ли право Банк России самостоятельно предоставлять кредиты под соответствующее обеспечение?**
 - а) не имеет;
 - б) имеет право предоставлять такие кредиты только Правительству Российской Федерации сроком не более чем на год;
 - в) имеет право предоставлять кредиты сроком не более чем на год и Правительству РФ, и российским, и иностранным организациям.
7. **Имеет ли право Банк России осуществлять операции с недвижимостью?**
 - а) не имеет ни при каких обстоятельствах;
 - б) имеет без ограничений;
 - в) имеет только в тех случаях, когда подобные операции связаны с обеспечением его деятельности.
8. **Может ли Банк России участвовать в капиталах кредитных организаций?**
 - а) не может ни при каких условиях;
 - б) может, если это санкционировано федеральным законом;
 - в) может, по своему усмотрению.
9. **Кто может быть вкладчиком российского коммерческого банка по законодательству РФ?**
 - а) граждане Российской Федерации;
 - б) граждане Российской Федерации и иностранные граждане;
 - в) граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.
10. **Имеет ли право Банк России отозвать у банка лицензию на осуществление банковских операций?**
 - а) имеет право только в случае выявления правоохранительными органами правонарушений в деятельности кредитной организации;
 - б) не имеет права без санкции суда;
 - в) имеет право, в случае если операции коммерческого банка создают угрозу интересам вкладчиков или если предписания ЦБ РФ об устранении нарушений не выполнены в срок кредитной организацией.

ТЕМА 9.

Правовые аспекты денежного обращения

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: содержание нормативно-правовых актов, определяющих правовое регулирование денежного обращения и вексельного обращения в РФ.

Уметь: давать определение основным элементам денежной системы в соответствии с законодательством РФ, выделять основные характеристики денежной реформы и деноминации; давать характеристику простого и оборотного векселей и особенностей вексельного обращения в России.

Приобрести навыки: определения правомерности и соответствия законодательству различных форм расчетов (расчеты платежными поручениями, расчеты по аккредитивам, расчеты чеками); определения существенных и необходимых элементов векселя как ценной бумаги.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: денежная реорганизация, деноминация, вексель (его необходимость и существующие элементы).

Краткое содержание

1. Элементы денежной системы РФ. Нормы российского законодательства, имеющие приоритетное значение в данной сфере (нормы конституционного права, гражданского права, уголовного права).
2. Понятие «денежная реформа» (денежные реформы в Советской России; денежная реформа как инструмент государственно-правового регулирования).
3. Понятие «деноминация» (основные характеристики российской деноминации 1998 г.).
4. Самостоятельные виды расчетов и их правовое регулирование (безналичный денежный оборот, расчеты платежными поручениями, расчеты по аккредитиву, расчеты чеками, расчеты по инкассо).
5. Особенности правового регулирования вексельного обращения в России (Женевская вексельная конвенция 1930 г. и присоединение к ней Союза ССР, возобновление вексельного обращения в России 90-х годов XX века). Структура, содержание и значение Федерального закона «О простом и переводном векселе» от 27.02.1997 г.

Цель: освоение норм законодательства, регулирующих функционирование денежной системой в РФ и вексельное обращение в стране.

Денежное обращение представляет собой движение денег в наличной и безналичной формах, обслуживающее оборот товаров, нетоварные платежи и расчеты в национальном народном хозяйстве¹. Формой организации денежного обращения является *денежная система*.

Известный советский специалист в области денежного обращения и кредита, впоследствии эмигрант, Э.Я. Брегель² дал определение понятия «денежная система». Согласно его формуле, «денежная система – форма организации денежного обращения в данной стране, закреплённая в законодательном порядке и предусматривающая приведение различных элементов денежного обращения в определенное единство».

Денежные системы формируются и эволюционируют в процессе конкретного исторического развития экономики каждой страны и получают *правовое закрепление в виде норм национального законодательства*.

§1. ИЗ ИСТОРИИ ДЕНЕГ И ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ

В условиях примитивной хозяйственной и предпринимательской деятельности на самых ранних стадиях развития социума имел место случайный обмен товарами, при котором соответственно функционировала случайная форма стоимости. В качестве пояснения здесь может быть использована следующая модель. В эпоху Великих географических открытий европейские мореплаватели на западном побережье Африки и на островах Тихого океана многократно вступали в контакт с примитивными племенами и, нуждаясь в продуктах, обменивали самые различные изделия и предметы на плоды, рыбу и животных. Подобный случайный обмен практиковался и в XVII–XVIII веках. Так, Джеймс Кук в своем дневнике 4 июня 1774 г. записал: «Туземцы всем своим образом действий подражают щедрой природе, и это позволяет мореплавателям полностью удовлетворить на берегах островов Общества свои нужды. На протяжении шести недель мы в изобилии имели свежую свинину и фрукты... Все это приобреталось в обмен на топоры, гвозди, зубила, ткани, красные перья, бусы, увеличительные стекла, ножи,

¹ См.: Финансово-кредитный словарь. Т.1. – М., 1994. – С. 336.

² Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. – М.: Финансы, 1973. – С. 152.

ножницы и тому подобные товары очень ценимые здесь... Рубашки здесь играют такую же роль, как у нас в Англии золотые монеты»¹. О вполне случайном характере обмена свидетельствует, например, подтвержденный документально имевший место в Новой Зеландии факт обмена аборигенам-маори омара на носовой платок, предложенный ему одним из матросов².

В вышеописанных ситуациях, когда имел место случайный эпизодический обмен, действовала *простая*, или *случайная*, форма стоимости, при которой один товар выражал свою стоимость в противостоявшем ему товаре, признанном участниками сделки в качестве эквивалента. Регулярный систематический обмен определил потребность в использовании так называемой *развернутой*, *полной* формы стоимости.

Сущностной характеристикой такой формы стоимости является то, что предметами обмена являются многочисленные объекты, причем каждому из них соответствует множество эквивалентов.

Подобная ситуация может быть выражена следующей формулой:

$$x \text{ товара А} = y \text{ товара Б, или } z \text{ товара В, или } n \text{ товара Г ...}$$

Наглядно это выражено схемой, предложенной Брегелем³:

1 мешок зерна	<table style="border-collapse: collapse; margin: 0 auto;"> <tr> <td style="padding: 5px;">1 барану</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">6 кругам сыра</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">2 тюкам шерсти</td> </tr> </table>	1 барану	6 кругам сыра	2 тюкам шерсти
1 барану				
6 кругам сыра				
2 тюкам шерсти				

Описанная конструкция несовершенна и не могла соответствовать сколько-нибудь сложным экономическим взаимоотношениям, связанным с обменом. Очевидно, что при этом стоимость товара не имела общего универсального выражения и, таким образом, стоимость одного товара выражалась в стоимости других товаров. Обмен одного конкретного товара на другой конкретный товар был затруднен, а иногда и вовсе невозможен.

Развитие и усложнение хозяйственной деятельности и соответственно развитие товарного производства предопределили использование товаров, которые играли роль основных объектов обмена на рынке в качестве эквивалента. Так сложилась всеобщая форма стоимости, сущностной характеристикой которой является то, что стоимость всех товаров выражается в одном всеобщем эквиваленте. По существу, это и есть денежная форма стоимости.

Так, в древнейший период развития римского общества в качестве универсального товара, выступавшего в роли эквивалента, была единица мелкого рогатого скота, чаще всего овца. От слова, обозначавшего мелкий скот, преимущественно овец, – *pecus* произошло наименование имущества, собственности вообще и денег в частности – *pecunia*.

Следует упомянуть, что марксистская политическая экономия дифференцировала понятия «всеобщая форма стоимости» и «денежная форма стоимости», определяя, что до тех пор пока на рынке имеет место конкуренция двух или нескольких эквивалентов, действует всеобщая форма стоимости, а когда в такой конкурентной борьбе один товар вытесняет все прочие, возникает денежная форма стоимости. Такая дифференциация представляется несущественной, так как при использовании нескольких товаров-эквивалентов возможно утверждать, что действуют параллельно несколько видов денег. Подобная ситуация множество раз имела место в реальной рыночной экономике.

¹ Кук Д. Путешествие к Южному полюсу и вокруг Света. – М., 1948. – С. 279.

² Маклин Э. Капитан Кук. – М., 1976. – С. 42.

³ Брегель Э.Я. Указ. соч. – С. 7.

Так, например, в 1840 г. шах Омар в государстве Борну установил в качестве официальных денег, имеющих хождение и являющихся законным платежным средством, одновременно талер Священной Римской империи германской нации с изображением императрицы Марии-Терезии, испанский доллар, именовавшийся также песо, и раковины каури. Монеты при этом выполняли функции денег крупных номиналов, а раковины представляли собой разменные деньги.

При осуществлении торговых операций между индейцами полуострова Лабрадор и факториями Компании Гудзонова залива использовались в качестве меры стоимости товаров бобровые шкуры, а также специально выпущенные компанией для облегчения обмена так называемые «бобровые монеты» (beaver coins). Одна такая монета соответствовала одной первосортной бобровой шкуре. Очевидно, что в описанных случаях в обращении одновременно описанных находились фактически три вида или два вида денег соответственно.

Самыми распространенными мерами стоимости у примитивных народов были деньги в виде раковин улиток и моллюсков. Так, раковины морских моллюсков каури, встречающихся в основном на Мальдивских островах, расположенных в Индийском океане, исполняли функцию денег (монет) с 400 года вплоть до начала XX века¹. Деньги-раковины каури были широко распространены на территории Индостана, в Китае, Тибете, Японии и Африке.

В XIII столетии знаменитый венецианский путешественник Марко Поло в одной из провинций Монгольской империи на территории Китая, в области восточный Юньань столкнулся с использованием каури в качестве денег. Он писал, в частности: «А монеты у них вот какие: вместо денег у них в ходу белые морские раковины, те самые, что вешают собакам на шею... восемьдесят таких раковин равняются одному серебряному сае или двум венецианским грошам...»². Арабский путешественник Ибн Батута в 1352 г. в Северо-Западной Африке в государстве Меелле обнаружил валюту в виде раковин каури, причем имел место точно рассчитанный курс раковины по отношению к металлическим монетам европейского и арабского происхождения. Деньгами каури пользовались в африканском государстве Дагомея, в царстве Сонгай в Западной Африке, о чем свидетельствовал итальянский исследователь Кодамоско в 1455 г. Курс каури, покупательная способность этих денег в Африке зависели от удаленности территории, где они использовались, от восточно-африканского побережья, – чем больше было расстояние – тем выше курс. Во внутренних районах Африканского материка в начале XX века деньги каури не только являлись платежным средством, обслуживавшим частнопроводимые сделки, – они принимались практически во все виды платежей, ими уплачивались налоги, штрафы, миссионерские сборы³.

На северо-западном побережье Канады роль денег выполняли раковины денталиум (Dentalium edulis) в обработанном виде, в Меланезии знаками стоимости являлись раковины насса (Nassa-Camelus), которые после соответствующей обработки нанизывались на стебли лиан и сцеплялись в кольца, диаметр которых часто достигал диаметра колеса телеги. Депозиты в виде таких колес из денег-раковин аборигены-депоненты хранили в специальных депозитариях – общественных домах племени, скрытых в джунглях и тщательно охранявшихся.

Деньги-раковины в исторически достоверно исследованные времена использовались североамериканскими индейцами и туземцами Соломоновых островов, где существовали

¹ Фенглер Х., Гируо Г., Унгер В. Словарь нумизмата. – М., 1982. – С. 109.

² Поло М. Книга о разнообразии мира. – СПб., 1999. – С. 125.

³ Липс Ю. Происхождение вещей. Из истории культуры человечества. – Смоленск, 2001. – С. 246.

своеобразные подобию монетных дворов, то есть предприятий изготавливающих монеты, на которых обрабатывались раковины. Очевидно, что деньги из раковин и их фрагментов представляют собой один из древнейших видов денег. С одной стороны, это определялось их внешними особенностями и материальными физическими характеристиками, с другой – трудностями, связанными с добычей и ограниченным ареалом добычи. Таким образом, раковины использовались как знаки стоимости, как деньги, то есть всеобщий эквивалент, в силу того, что получение их было относительно непросто, затруднительно.

Функции денег выполняли также созданные из множества элементов специальные композиции, изготовление которых требовало существенных затрат высококвалифицированного труда. Так, на острове Новая Ирландия в Тихом океане в качестве денег использовались соединенные между собой в особую геометрическую фигуру тысячи фрагментов раковин моллюсков, собачьих и свиных зубов, бус, растительных волокон и свиных хвостов. В специальной этнографической литературе описан образец таких денег длиной почти в двенадцать метров.

У некоторых племен в качестве денег использовались черепа. Так, в Ассаме, в Северо-Восточной Индии, в качестве монет применялись черепа коров, на острове Борнео (Калимантан) в Малайском архипелаге и в Новой Гвинее, у обитавших там охотников за головами в качестве денежных единиц особенно крупных номиналов использовались человеческие черепа.

В Индонезии в качестве денег использовались браслеты, вырезанные из крупных раковин миллепунктатус, на Марианских островах деньги изготавливались из фрагментов-щитков черепаших панцирей. У примитивных народов в качестве денег широко использовались зубы животных. Так, в качестве денег папуасами Новой Гвинеи применялись собачьи клыки, зубы кенгуру и опоссума, а также зубы летучих мышей и дельфина. Жители островов Фиджи и Гилберта изготавливали монеты из зубов кита. Особой обработке подвергали клыки кабанов. При этом у молодых особей вырывали верхние клыки, вследствие чего нижние вырастали через несколько лет загнутыми вниз, образуя кольца. Такие клыки-кольца представляли собой денежные знаки, обладавшие особенно высокой стоимостью.

Помимо денег-раковин в Океании одним из важнейших видов денег были деньги из перьев. На островах Санта-Крус в качестве денег использовали перья, воткнутые в тканую ленту. Сверток, в котором было расположено наподобие черепичной кладки более двух тысяч ленточек с перьями, имел стоимость, эквивалентную двум свиньям или одной молодой женщине¹. Для того чтобы составить такой сверток, надо было убить много сотен птиц, то есть затратить большой объем труда, чем и определялась стоимость денежной единицы.

Своеобразное денежное обращение было организовано в конце XIX века на острове Яп, находящемся в системе Каролинских островов в Тихом океане. Деньги в виде отполированных перламутровых раковин использовались исключительно для обслуживания сделок между женщинами. Они так и именовались – женские деньги. Мужчины применяли другой вид денег – каменные деньги, которые именовались «феи». Они представляли собой диски из аргонита – разновидности прочной известняковой породы. Месторождения аргонита находились на островах Палау, расположенных в нескольких сотнях километров от острова Яп. Периодически мужчины острова Яп отправлялись в опасное путешествие за аргонитом, плиты которого с огромным трудом отделялись от каменного монолита и на специальных плотах транспортировались к месту назначения. Деньги выглядели как просверленные в центре диски разных размеров – стоимость такой своеобразной монеты зависела от ее диаметра: чем больше – тем дороже, и от толщины диска:

¹ См.: Липс Ю. Указ. соч. С. 257.

чем тоньше – тем дороже. Некоторые деньги-диски, обследованные учеными-этнографами, достигали в диаметре более пяти метров. Параметры подобных «монет» – вес и размеры – определяли невозможность использовать их обычным способом, то есть, например, передавать покупателем продавцу в обмен на товар.

Деньги-феи хранились собственником около его жилища, то есть были выставлены снаружи возле дома. Использование данных денег при сделке купли-продажи означало, что продавец, тщательно осмотрев диск и определив его качество, то есть стоимость, передавал товар покупателю, а право собственности на деньги-диски переходило ему. При этом сам диск мог быть и не перемещен в пространстве, то есть продолжал стоять у дома бывшего собственника, утратившего в результате сделки право на него. Наиболее удачливые аборигены-коммерсанты являлись собственниками денег-дисков, размещенных в разных населенных пунктах по всему острову.

При уплате налогов или штрафов должностные лица соответствующих ведомств проставляли на деньгах-дисках свои печати или даже просто инициалы своего имени. С этого момента деньги-феи были собственностью государства (острова с 1899 г. принадлежали Германии, после Первой мировой войны находились под опекой США). При переходе права собственности на деньги-феи старые пометки на них счищались и новым собственником делались новые. Археологические исследования свидетельствуют о том, что подобные каменные деньги в эпоху неолита (VIII–III тысячелетия до Рождества Христова) использовались в Китае и Индокитае.

Ценность всех вышеописанных видов денег, собственно, их способность выступать в виде эквивалента прочим товарам была связана либо с редкостью материала, из которого они изготавливались, либо с большими затратами труда, необходимыми для их изготовления. Существовали также деньги, имевшие непосредственную потребительскую стоимость, то есть такие виды денег, которые могли быть потреблены собственником. Часто в качестве таких денег применялась соль. Так, Марко Поло свидетельствовал, что в китайской провинции Гаинду, входившей в состав Монгольской Империи, наряду с золотом использовалась соль: «Деньги у них вот какие: у них, знаете, золото в палочках: развешивают его... по весу всему цена; чеканной монеты у них нет, а мелочь у них такая: возьмут соль, сварят ее и бросят в форму весом около полуфунта: восемьдесят таких кусков равняются одному saie чистого золота»¹. В XIX веке во многих странах Африки в качестве денег часто использовались бруски каменной соли определенного веса, причем специальный обменный курс данных денег действовал относительно находившихся в обращении денежных знаков в виде монет и банкнот.

В качестве денег широко использовался табак: он служил всеобщим эквивалентом в Северной Америке, Восточной Сибири, Западной Африке. Знаменитый философ и врач Альберт Швейцер, большую часть жизни проведший в Экваториальной Африке, свидетельствовал, в частности: «Табак поступает сюда в листьях и в известной степени заменяет собой разменную монету. Например, за один лист стоимостью в пять пфеннигов можно купить два ананаса. Все мелкие услуги оплачиваются листьями табака... Семь листьев табака связывают вместе и образуют «голову табака» стоящую около полфранка... Отправляясь в путь, берут с собой, чтобы расплачиваться с гребцами, не деньги, а ящик с табачными листьями. А чтобы негры дорогой не растащили этот драгоценный груз, в продолжение всего пути по реке на нем сидят»².

Функции денег выполняли также общеупотребительные орудия труда, инструменты и оружие: лопаты, мотыги, топоры, ножи, наконечники стрел и копий. Такие

¹ Поло М. Книга о разнообразии мира. – С. 183.

² Швейцер А. Письма из Ламбарене. – Л., 1978. – С. 39–40.

деньги могли быть использованы в повседневной жизни в натуральной форме и в то же время являлись общим эквивалентом. В Европе известны клады таких денег, относящиеся к бронзовому веку (IV – начало I тысячелетия до н. э.). Деньги-лопаты играли в древности роль всеобщего денежного эквивалента в Китае, Индии и Африке. Деньги-топоры использовались в этом качестве на Аппенинском полуострове¹. В XIX – начале XX вв. африканские племена широко использовали в качестве денег гвозди, иголки, ножи. В Юго-Восточной Африке функции денег выполняли гонги.

Подобную утилитарную форму денег сменила абстрактная форма. При этом натуральные деньги-орудия труда были заменены символами таких орудий. В древнем Китае подобные деньги, как и вообще знаки ценовой стоимости именовались термином «би». Использовались, в частности, литые деньги в виде щита, с отливкой на внутренней стороне рукояти щита, размером 4,5 × 2,5 см; деньги, представлявшие собой миниатюрное подобие ножей для бритья размером 130–180 мм; деньги в виде терок; деньги, напоминавшие лопаты размером 14 × 6,5 см с полой рукоятью². Последняя из названных модификаций – миниатюрная бронзовая лопатка с втулкой и черенком – является фактически древнейшей китайской монетой. Китайский термин «цян» – деньги – буквально означает слово «лопата».

В связи с вышесказанным представляется справедливым определение, предложенное К. Марксом: «Форма денег срастается или с наиболее важным из предметов, которые получают путем обмена извне и действительно представляют собой естественно выросшую форму, проявление ценовой стоимости местных продуктов, – или же с предметом потребления, который составляет главный элемент местного отчуждаемого имущества...»³. На локальных рынках роль денег выполняли различные товары, причем либо один вид денег полностью вытеснил все другие, либо несколько видов денег функционировали одновременно, соотносясь друг к другу в соответствии с установленными обменным курсом.

На определенном этапе развития рынка в пределах конкретных географических границ и в конкретный период времени различные виды денег были вытеснены золотом и серебром, то есть эти металлы монополизировали роль всеобщего эквивалента. Подобная монополизация не была каким-то одномоментным актом – в разных странах это произошло в разное время, но сам по себе процесс имел общие сущностные характеристики, обусловленные объективными причинами. Важную роль при этом сыграли материальные физические свойства так называемых благородных металлов:

1. однородность, то есть возможность полной взаимозаменяемости – слитки золота или серебра одинакового веса и с одинаковым содержанием драгоценного металла абсолютно равноценны;
2. делимость – при разделении слитка на фрагменты, общая сумма их стоимости равна стоимости целого слитка;
3. сохраняемость – благородные металлы не подвержены коррозии и в связи с этим изделия из них весьма долговечны;
4. портативность – в виду высокой стоимости сравнительно небольшие весовые объемы данных металлов могут эффективно выполнять функцию средства обращения.

Золото и серебро, первоначально в самородном виде, а затем в виде стандартных слитков превратились в деньги, то есть товар, который монополично выполнял функцию всеобщего эквивалента. Как готовый металл слитки могли быть в любой момент исполь-

¹ Фенглер Х., Гируу Г., Унгер В. Словарь нумизмата. – С. 77.

² Там же. С. 24.

³ Маркс К. Капитал. Т.1. // Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 23. – С. 98–99.

зованы для изготовления каких-либо предметов. Известны слитки VIII в. до н. э., на которых имели место отличительные знаки, нанесенные в процессе литья, знаки эти представляли собой определенную гарантию веса и состава слитков. В XIV веке в Северной Германии в качестве платежного средства применялись так называемые гускениги – слитки благородных металлов, остававшиеся в плавильном тигле и принявшие форму тигля. Каждый гускениг снабжался в качестве гарантии надчеканкой монетного двора, его изготавливавшего.

Монеты как форма металлических денег предположительно появилась впервые в Китае в XII в. до н.э., причем для их изготовления использовался метод литья¹. Вполне независимо от китайских монет в VII в. до н.э. чеканные монеты появились в Лидийском царстве, на полуострове Малая Азия и в греческом полисе на острове Эгина.

Монета представляет собой фрагмент металла определенной формы, веса и достоинства, который является узаконенным средством денежного обращения. Монета как форма металлических денег обладает несколькими существенными свойствами:

- 1) это гарантированная законом, установленным государственной властью, способность функционировать в качестве средства обращения;
- 2) предусмотренное законом соблюдение стандартного состава материалов, величины, общего веса металла и пробы, то есть количества драгоценного металла в сплаве, из которого изготовлена монета;
- 3) соблюдение установленного стандарта в графическом рисунке основных частей поверхности монеты;
- 4) монета, как правило, обладает удобной для употребления формой и устойчивостью против механических нагрузок в процессе обращения.

Металлическая монета обладала многими преимуществами по сравнению с другими видами денег, в частности, слитками: при осуществлении сделок взвешивание слитков было заменено подсчетом монет; отпала необходимость в механическом разделении слитков, что означало сбережение металла. Металлическая монета предполагает наличие нормированной пробы, проба гарантируется государством. Государство устанавливало монетную систему – то есть определяло типы монет, выпущенных для обращения, их номиналы, фракции и кратные номиналы, монетную стопу, то есть вес и количество драгоценного металла монеты².

Как наиболее удобная, практичная форма в процессе эволюции монетного дела повсеместно утвердилась круглая монета с двусторонней чеканкой. Чеканка монет с VII в. до Рождества Христова была в Европе самой распространенной техникой, а во времена Римской Империи чеканка стала единственным способом изготовления металлической монеты в европейских странах.

Единая сущность денег заключается, как уже было сказано, в том, что они представляют собой всеобщий эквивалент.

В качестве меры стоимости деньги представляют собой эквивалент, который позволяет измерять стоимость всех товаров. Необходимым условием для того, чтобы подобная конструкция функционировала, является наличие у денег собственной стоимости. Проще говоря, для того чтобы быть деньгами, товар, кроме всего прочего, должен обладать собственной стоимостью. Цена товаров при этом представляет собой их стоимость, выраженную в деньгах. Очевидно при этом, что цена товаров прямо пропорциональна стоимости самих товаров и обратно пропорциональна стоимости денег. В качестве при-

¹ В специальной литературе по нумизматике встречается указание на то, что литые монеты в Китае появились значительно раньше – в III тыс. до н.э.

² Фенглер Х., Гируо Г., Унгер В. Словарь нумизмата. – С. 158-163.

мера обратной зависимости цен товаров от стоимости денег Брегель упоминал революцию цен в Западной Европе в 30–40-х годах XVI века. Причиной роста цен на товары был ввоз драгоценных металлов из испанских колоний в Центральной и Южной Америке. Стоимость денег, то есть золотых и серебряных монет, ввиду изобилия металла и отсутствия ограничительных мер в отношении объема эмиссии денег существенно снизилась. Цены на товары первой необходимости стремительно выросли: так, в Англии цены на хлеб за вторую половину XVI в. поднялись на 150%, во Франции на 200%, в Саксонии – на 300%. Существенно поднялись цены на все прочие виды продовольствия и на сырье¹. Можно утверждать, что это была первая в истории общеевропейская инфляция – то есть общее обесценивание денег².

Таким образом, очевидно, что само по себе использование монет из драгоценных металлов не являлось гарантией стабильности денежного обращения. Стоимость золота и серебра так же относительна, как и стоимость других товаров. Достоверно известны ситуации, когда стоимость золота или других драгоценных металлов в силу объективных обстоятельств обмена оказывалась весьма незначительной по отношению к стоимости других товаров. В частности, например, в уже упоминавшуюся эпоху Великих географических открытий конца XV – начала XVI вв. европейские мореплаватели обменивали у аборигенов вновь открытых территорий, естественно не имевших представления о стоимости драгоценных металлов в Европе, самородное золото и изделия из этого металла на ничего не стоившие побрякушки или весьма недорогие изделия. Так, во время плавания Фернандо Магеллана в 1521 г. на острове Себу в Индийском океане туземцы при меновой торговле давали 15 фунтов золота за 14 фунтов железа, причем матросы стремились обменять на золото буквально все, что было на корабле, и адмиралу стоило большого труда препятствовать этому³. При этом следует отметить, что до тех пор, пока количество драгоценных металлов было ограничено и стабильно, а следовательно, и возможности эмиссии монет были ограничены и стабильны, денежное обращение не претерпевало серьезных потрясений. Такая ситуация имела место до начала колонизации Америки, в средневековой Европе стабильные цены на товары сохранялись без существенных изменений в течение жизни нескольких поколений.

Достижение стабильности денежного обращения методами правового регулирования возможно как в условиях монометаллизма, то есть использования одного драгоценного металла для изготовления монет, так и в условиях биметаллизма, то есть использования двух драгоценных металлов для изготовления монет, находящихся в обращении. Такая возможность была реальна только при наличии конкретно выраженной в нормативных актах воли государства, ограничивающей объем эмиссии денег в соответствии с прогнозом экономического развития.

Условия для этого окончательно сложились в Европе только в XIX веке, когда основу денежного обращения составил золотой стандарт, то есть система, при которой центральные банки государств были обязаны покупать и продавать золото по твердой цене⁴. Находящиеся в обращении банковские билеты – банкноты – при этом разменивались на золотые монеты без ограничения. Для сравнения цен различных товаров необходимо было выражать цены товаров в одинаковых единицах, то есть свести их к одному масштабу. При этом масштабом цен являлось весовое количество металла, принятое в данной стране за денежную единицу и служащее для измерения цен всех товаров⁵.

¹ Щеголев П.П. Очерки истории Западной Европы XVI–XVII вв. – Л., 1938. – С. 33.

² Экономика и право. Энциклопедический словарь Габлера. – М., 1998. – С. 70.

³ Блон Ж. Великие тайны океанов. Т. I. – М., 2002. – С. 265.

⁴ Экономика и право. Энциклопедический словарь Габлера. – М., 1998. – С. 63.

⁵ Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. – С. 14.

В Великобритании золотой стандарт был введен в 1816 г., причем основной монетной единицей являлся соверен, содержащий 7,3224 г золота при общем весе монеты 7,9881 г. В Германской Империи золотой стандарт был введен реформой 1873 г., причем золотое содержание 1 рейхсмарки было установлено в размере 1/2790 кг золота, то есть 0,358 г золота. В Российской империи после денежной реформы, осуществленной в 1897 г. усилиями министра финансов С.Ю. Витте, была введена золотая валюта, причем золотое содержание 1 рубля было установлено в размере 17,242 денег чистого золота¹. В США золотой стандарт был введен законом 1900 г., с 1935 г. золотое содержание 1 доллара было установлено в размере около 0,89 г золота.

В реальности масштаб цен не всегда совпадал с весовым масштабом и утверждение Брегеля о том, что первоначально совпадение все же было, представляется спорным. Это скорее теоретическая конструкция, не применимая ни к античности, ни к средневековой Европе. Данный тезис приемлем только для высокоорганизованных денежных систем XIX века, о чем свидетельствуют вышеприведенные сведения о введении золотого стандарта в европейских странах. Термин «первоначально» в этом контексте явно неприменим, так как история денежного обращения на основе функционирования монет, изготовленных из драгоценных металлов, в XIX веке подходила к концу – золотой стандарт фактически был ограничен, а затем и вовсе перестал применяться в Европе в ходе и после Первой мировой войны.

Несовпадение масштаба цен и весового масштаба связано с таким понятием, как «порча монеты». Порча монеты представляет собой вполне закономерный в условиях монетно-денежного хозяйства процесс непрерывного понижения монетной стопы. Он имел место в античную эпоху и во времена Средневековья, а прекратился в условиях эффективного правового регулирования и реализации принципов правового государства в ходе экономической и политической эволюции, прежде всего в западных странах в XIX веке.

Порча монет связана, во-первых, с их естественным износом в процессе обращения. Второй фактор – разница между меновой стоимостью, то есть стоимостью металла монеты, и ее номинальной стоимостью: меновая стоимость фрагмента драгоценного металла не возрастает после его превращения в монету. При этом связанные с чеканкой расходы перекладывались обладателями монетной регалии, то есть лицами, обладавшими правом чеканить монету и извлекать из этого выгоду, на население, применявшее данные монеты в обращении. Таким образом, номинальная стоимость монеты в обращении оказывалась больше, чем стоимость металла монеты.

В монетном деле в Западной Европе применялось также **зейгерование** монет (от нем. *seidern* – отделение) – термин этот означает отделение и переплавку монет, вес которых больше веса большинства монет данной чеканки. Иногда имела место существенная разница между весом отдельных монет одной чеканки. Связано это было с технологией изготовления монет из драгоценных металлов, при которой вес всей массы монетных заготовок подвергался сокращению (юстировке (от нем. *justieren* – точно выверять, подгонять под установленный параметр)) до необходимого, предусмотренного законодательством параметра. Такая юстировка именовалась «*al marco*», причем вес всей массы монетной заготовки должен был быть равен 1 весовой единице, например, 1 весовой марке. При изготовлении отдельных монет точно соблюсти абсолютно равные размеры веса всех было сложно – некоторые монеты получались легче, некоторые тяжелее. Более тяжелые монеты переплавлялись, в обращении оставались монеты меньшего веса, то есть монетная стопа точно не соблюдалась.

¹ Витте С.Ю. Воспоминания. Т. I. – М., 1960. – С. XX–XXI; Т. II. – М., 1960. – С. 87–98.

Помимо вышеназванных обстоятельств весьма часто имело место сознательное сокращение монетной стопы обладателями монетной регалии из корыстных побуждений. Сознательное ухудшение монетной стопы конкретными монетными сеньорами вынуждало всех прочих, даже и тех, кто был против порчи монет, снижать узаконенную монетную стопу до уровня реально существующей, для того чтобы предотвратить отток полноценных монет за пределы страны или даже тезаврацию (от греч. *thesauros* – запас сокровище), то есть обращение в сокровище. Так, например, серебряный германский талер, чеканившийся с XV века и с начала XVI в. ставший важнейшей полноценной ходячей монетой в государствах и землях Священной Римской Империи германской нации и других странах Западной Европы, к 1838 году уменьшил свой чистый вес до 3/5 первоначального.

Результат порчи монеты всегда соответствовал положению закона Коперника-Грешема¹, сформулированного в XVI веке. Смысл данного закона может быть выражен формулой: «плохие деньги вытесняют хорошие деньги» или «плохая монета вытесняет в денежном обращении лучшую». Если в условиях монетно-денежного обращения появлялись монеты ухудшенной пробы или ухудшенной монетной стопы, то первоначально они могли какой-то короткий срок находиться в обращении наравне с полноценными монетами. Когда разница их стоимости становилась общеизвестной, то более качественные монеты фактически изымались из обращения – осуществлялась либо их тезаврация, либо переплавка с целью продажи металла монетным дворам, изготавливавшим «плохие деньги», то есть неполновесные монеты заниженной пробы. В обращении, таким образом, оставались именно такие монеты, сохранявшие, впрочем, прежние номиналы и названия. Очевидно, что в описанной ситуации не могло быть речи о соответствии масштаба цен с весовым масштабом. Неполноценные деньги, то есть неполновесные монеты, как истершиеся, так и подвергшиеся порче, представляли собой, таким образом, фактически отчасти знаки стоимости.

Замена полноценных денег в качестве средства обращения знаками стоимости по существу представляет собой аналогию введения неразменных бумажных денег. Сущностные характеристики бумажных денег были, в частности, представлены и проанализированы В.А. Лебедевым в небольшой по объему, но весьма содержательной работе «Бумажные деньги». Исследование это было представлено автором в речи, читанной им на Акте (заседании) Императорского Санкт-Петербургского университета 8 февраля 1889 г.² Определяя природу бумажных денег, Лебедев писал: «...закон может любому предмету присвоить значение обязательного платежного средства. Это и будут бумажные деньги, так как бумага – самый удобный материал для этой цели. Очевидно, что экономической платежной способности бумажные деньги не имеют: они сами по себе ничего не стоят, но способны быть представителем ценности»³.

Принципиальным является отличие неразменных (на какой-либо эквивалент в драгоценном металле, монету, например) бумажных денег от бумажных денежных знаков стоимости, подлежащих обмену на драгоценные металлы в соотношении, установленными государственной властью.

¹ Коперник Николай (1473–1543) – великий польский астроном, создатель концепции гелиоцентрической системы мироздания – учения о центральном положении Солнца в планетной системе, автор труда «О способе чеканке монет». Грешем Томас (1519–1579) – лондонский коммерсант, основатель Лондонской королевской биржи. Оба исследователя сформулировали закон независимо друг от друга.

² Золотые страницы финансового права России. Т. 2. / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2000. – С. 410–459.

³ Лебедев В.А. Бумажные деньги // Золотые страницы Финансового права России. Т. 2. – М., 2000. – С. 411.

Бумажные деньги, которые являются представителями драгоценного металла, не имеют качества самостоятельных денег, они, заменяя металл для удобства обслуживания сделок, перемещения в пространстве и хранения, представляют собой как бы удостоверения, своеобразные квитанции, необходимые для получения определенного объема драгоценного металла.

Так, например, в условиях действия золотого стандарта в Российской империи, после реформы 1897 года, в обращении находились государственные кредитные билеты разного достоинства, причем на купюрах было указано: «1. Размен государственных кредитных билетов на золотую монету обеспечивается всем достоянием государства. 2. Государственные кредитные билеты имеют хождение во всей Империи наравне с золотой монетою...». На купюрах было указано золотое содержание одного рубля. Подобные юридические характеристики купюр вполне определенно подтверждают обеспечение так называемой звонкой монетой, то есть определенным количеством драгоценного металла в монете. Для Российской империи это была монета достоинством в 15 рублей, именованная империалом.

В связи с этим представляется вполне верным тезис В.А. Лебедева о том, что «название «бумажные деньги» правильнее присваивать исключительно неразменным бумажкам. Они обладают правами металлических денег, не имея их существа. Это – деньги и не деньги в то же время». Образное описание существа бумажных денег Лебедев сопровождает остроумной, по его словам, характеристикой, данной видным немецким ученым второй половины XIX века, автором множества работ по финансовому праву Лоренцом Штейном, который писал, что бумажные деньги «представляют собой призрак денег».

Установление государственной властью бумажных денег, не подлежащих размену на драгоценные металлы, в качестве законного платежного средства представляет собой вполне определенное выражение публично-правовой природы финансового права. Исключительные права публичной власти, ее прерогативы при этом реализуются со всей очевидностью.

В связи с вышесказанным представляется не имеющим смысла тезис К. Маркса о том, что: «Знак стоимости непосредственно есть только знак цены, следовательно, знак золота, и лишь окольным путем знак стоимости товара»¹. Знак стоимости, произвольно установленный государством и являющийся законным платежным средством в соответствии с волей государства, выраженной в законе, в реальности знаком золота вовсе не является.

Тем более безосновательно утверждение, связанное с вышеприведенным тезисом Маркса, о том, что «неразменные деньги остаются знаком золота (или серебра), но не такого количества золота, которое на них обозначено, а того, которое они фактически замещают в обращении»². Очевидно, что природа бумажных неразменных денег была вполне исследована и адекватно определена в работах юристов и экономистов XIX века, причем их выводы получили полное подтверждение в реальной практике экономики, денежной политики и финансового правового регулирования в XX в. После окончательного отказа от золотого стандарта, в результате экономического кризиса 1929–1933 гг., европейские страны перешли к бумажно-денежной системе, при которой золотое содержание их валют вовсе не устанавливалось.

Отказ от золотого стандарта в форме золотодевизного стандарта фактически был завершен в 1968 г., когда было отменено 25%-е золотое обеспечение доллара США. В 1971 г. отменены обязательства США по неограниченному обмену доллара на золото.

¹ Маркс К. К критике политической экономии // К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Т. 13. – С. 98–99.

² Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. – С. 128.

Таким образом, произошло упразднение всеобщей обращаемости денежных знаков в золото. Обратимость валют в современных условиях означает возможность разрешенного законом свободного обмена одной валюты на другую – например, английских фунтов на евро или евро на доллары. Собственно на купюрах бумажных денег отсутствует указание на возможность их обмена на золото или иные драгоценные металлы, указание на золотое содержание. Это, по существу, и означает, что данные купюры представляют собой знаки стоимости, установленные государством, то есть неразменные бумажные деньги. Обязательность приема таких денег в качестве средства платежа определяется в соответствующем законодательном акте – например, в России это статья 140 Гражданского кодекса.

Вероятно, точка зрения В.А. Лебедева, отразившая представления о бумажных деньгах, сложившиеся в западной науке конца XIX века, предпочтительнее представлений К. Маркса и тех исследователей, которые, видимо, иногда и вынужденно, как это было при советском политическом режиме, установившем непререкаемый авторитет марксизма, следовали текстам марксовы сочинений. Во всяком случае, очевидно, что Лебедев был значительно ближе к истине, называя реально функционирующие неразменные бумажные деньги «условными деньгами», чем Брегель, именовавший их вопреки логике «знаками золота».

Знаки стоимости, обладавшие всеми присущими бумажным деньгам экономическими и юридическими характеристиками, использовались в глубокой древности. Не что иное, как знаки стоимости, принудительно установленные государством и неразменные на драгоценные металлы, представляли собой железные монеты, введение которых в античной Спарте историческая традиция приписывает легендарному законодателю Ликургу. Хотя биография этого государственного деятеля в значительной степени мифологизирована, а время жизни достоверно не установлено, однако, несомненно, что денежная система, установленная в результате проведенной им реформы, действительно долгое время функционировала.

Плутарх описал ее следующим образом: «...он изъял из обращения всю золотую и серебряную монету, приказав употреблять одну железную, но и она была так тяжела, так массивна при малой своей стоимости, что для сбережения дома десяти мин¹ нужно было строить большую кладовую и перевозить их на телеге... Ликург велел опускать раскаленное железо в уксус. Этим он лишал его твердости, делал ни на что негодным, бесполезным по своей хрупкости для выделки из него каких-либо вещей. ... Ликург изгнал из Спарты все бесполезные, лишние ремесла. Впрочем... большая часть из них все равно исчезла бы сама собою вместе с введением новой монеты, так как их вещи не нашли бы себе сбыта – железные деньги не ходили в других греческих государствах; за них ничего не давали и смеялись над ними, вследствие чего на них нельзя было купить себе ни иностранных товаров, ни предметов роскоши»². Таким образом, спартанские деньги не имели потребительной стоимости – их металл нельзя было ни на что использовать. Это предполагало невозможность использования монет за пределами страны. В самой Спарте рыночные отношения были сознательно сведены к минимуму. Навязанные населению знаки стоимости – железные монеты – служили средством платежа исключительно в силу того, что государство принуждало использовать только их в качестве денег.

¹ Мина – греческая единица веса, различная в разных областях и в разное время, в среднем от 440 до 600 граммов и денежная единица, равная 100 драхам. Стоимость мины можно определить только условно: например, каменщик получал в качестве поденной платы 1 драхму. Денежная составляющая наследства Платона, указанная им в завещании составляла 3 мины серебра. Во всяком случае, указанная сумма относительно невелика. См.: Гиро П. Частная и общественная жизнь греков. СПб., 1913. Репринт. изд. 1913–1914 гг. – М., 1994. – С. 60.

² Плутарх. Сравнительные жизнеописания. – М., 1999. – С. 79.

Подобные знаки стоимости действовали в древнем Карфагене во III–II вв. до н.э. Они представляли собой кожаные свертки, наглухо завернутые и запечатанные, причем их содержимое было известно, вероятно, только изготовителю свертков. Эти деньги имели хождение исключительно внутри государства и таким образом представляли собой аналог неразменных бумажных денег¹.

В Китае во II веке до н.э. знаки стоимости, установленные государством, изготавливались из кожи белых оленей, обитавших в парке Императорского дворца. Собственно бумажные деньги стали применяться во II веке до н.э. В IX в. была предпринята своеобразная депозитная операция: государственная власть определила обязанность подданных сдавать металлические деньги в обмен на специальные бумажные деньги-квитанции, признанные государством в качестве законного платежного средства и имевшие хождение на территории страны. В XIII веке Марко Поло столкнулся в империи Чингизидов в Китае с бумажными деньгами, которые вызвали у него некоторое удивление. Впрочем, он вполне понял систему бумажного денежного обращения и подробно ее описал. «В Канбалу (Ханбалык), – поведал М. Поло, – монетный двор великого Хана, да такой, что про великого Хана сказать можно – алхимию он знает вполне, и вот почему². Приказывает он изготавливать вот такие деньги: заставит он набрать коры от тутовых деревьев, листья которых едят шелковичные черви, да нежное дерево, что между корой и сердцевиной, и из этого нежного дерева приказывает изготовить папку, словно как бумагу; а когда папка готова, приказывает он из нее нарезать вот как: сначала маленькие [кусочки], стоящие половину малого ливра или малый ливр, иные ценой в пол серебряного гроша, а другие в серебряный грош; есть и в два гроша, и в пять, и в десять, и в безант, и в три, и так далее до десяти безантов; и ко всем папкам приложена печать великого Хана. Изготавливается по его приказу такое множество этих денег, что все богатство в свете можно ими купить. Приготовят бумажки так, как я вам описал, и по приказу Великого хана распространяют их по всем областям, царствам, землям, всюду, где он властвует, и никто не смеет, под страхом смерти, их не принимать. Все его подданные повсюду, скажу вам, охотно берут в уплату эти бумажки, потому что, куда они ни пойдут, за все они платят бумажками, за товары, за жемчуг, за драгоценные камни, за золото, и за серебро: на бумажки все могут купить и за все ими уплачивать; бумажка стоит десять безантов, а не весит ни одного.

Приходят много раз в году купцы с жемчугом, с драгоценными камнями, с золотом, с серебром и с другими вещами, с золотыми и шелковыми тканями; и все это купцы приносят в дар Великому хану. Сзывает Великий хан двадцать мудрых, для того дела выбранных и сведущих, и приказывает им досмотреть приносы купцов и заплатить за них, что они стоят. Досмотрят мудрецы все вещи и уплачивают за них бумажками, а купцы берут бумажки охотно и ими же потом расплачиваются за все покупки в землях Великого хана. Много раз в году, сказать по правде, приносят купцы вещей тысяч на четыреста безантов, и Великий хан за все расплачивается бумажками.

Скажу вам еще, много раз в году отдается приказ по городу, чтобы все, у кого есть драгоценные камни, жемчуг, золото, серебро, сносили все это на монетный двор Великого хана; так и делают, сносят многие множества всего этого; и уплачивается всем бумажками. Так-то Великий хан владеет всем золотом, серебром, жемчугом и драгоценными камнями всех своих земель.

¹ Лебедев В.А. Бумажные деньги. С. 412.

² Это ироническое замечание Поло, видимо, связано с тем, что европейские алхимики в его времена тщетно пытались добыть драгоценные металлы, прежде всего золото, из различных веществ путем сложных физических и химических манипуляций. Китайский же император извлекал драгоценные металлы у населения посредством простой юридической манипуляции.

...Когда бумажка от употребления изорвется или попортится, несут ее на монетный двор и обменивают, правда, с потерей трех на сто, на новую и свежую. ...Если кто пожелает купить золота или серебра для поделки какой-нибудь посуды, или пояса, или чего другого, то идет на монетный двор Великого хана, несет с собой бумажки и ими ушачивает за золото и серебро, что покупает от управляющего двором»¹.

Предложенная читателю пространная цитата, на наш взгляд, необходима, так как раскрывает все существенные характеристики эффективно действовавшей бумажноденежной системы. Впоследствии в Империи Чингизидов с ослаблением центральной власти и ростом государственных расходов государственные гарантии бумажных денег постепенно утрачивали свое значение, что определило падение курса бумажных денег; так, в середине XIV века ассигнация номиналом в тысячу медных монет реально соответствовала всего трем таким монетам. Во второй половине XV в. бумажноденежное обращение прекратило функционировать.

Аналогом бумажных денег можно считать кожаные деньги, которые в 1241 году ввел в Италии император Фридрих II Гогенштауфен. Они представляли собой кожаные лоскуты с изображением монарха с небольшим серебряным гвоздиком в углу. Подобные деньги, по свидетельству путешественника XIII столетия французского монаха Вильгельма Рубруквиса, использовались и на территории русских княжеств².

Эмиссия бумажных денег впервые в Западной Европе была широко применена во Франции в царствование Людовика XIV, когда осуществлялась перечекалка монет. Были выпущены временные монетные билеты (*billits de monnaies*), которые первоначально представляли собой квитанции на получение полноценных монет после перечековки. Однако они в принудительном порядке были обращены в документы долгосрочного государственного займа, то есть консолидированы³.

Следующая масштабная эмиссия фактических бумажных денег во Франции была связана с именем выдающегося финансиста, авантюриста, игрока и спекулянта, шотландца по происхождению Джона Ло. Он появился в Париже в 1716 году и сумел убедить регента Франции герцога Филиппа Орлеанского в возможности решить финансовые проблемы казны, обремененной огромными долгами, посредством реализации весьма остроумного плана, в основе которого лежала идея о том, что стоимость банковских обязательств вполне может в десять раз превышать наличные ресурсы банка в звонкой монете, а стоимость акций торгового товарищества вчетверо превышать стоимость всего его имущества⁴. Ло получил разрешение от правительства, на основании которого был учрежден акционерный банк с правом эмиссии банковских билетов и создана акционерная торговая компания, именованная «Компания Миссисипи». Целью деятельности последней была объявлена интенсивная эксплуатация колониальных владений, в первую очередь Луизианы.

В 1718 г. акционерный банк был фактически преобразован в государственный, а в результате слияния трех акционерных компаний вест-индской торговли создана объединенная акционерная компания, претенциозно названная «Компания Всех Индий». Это единое предприятие получило монопольные права на торговлю табаком, право чеканки монеты – ливра индийской компании, предназначенного для обеспечения торговых операций в колониях, право сбора некоторых податей и право осуществлять операции государственного казначейства.

¹ Поло М. Книга о разнообразии мира. – С. 150–152.

² См.: Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Книга II. – М., 1960. – С. 553.

³ Лебедев В.А. Бумажные деньги. С. 419.

⁴ Егер О. Всемирная история в четырех томах. Т. III. – СПб.; М., 1999. – С. 560.

Акции компании пользовались невероятной популярностью, цена одной акции поднялась с 500 ливров до 18–20 тысяч ливров; в 1719 г. Ло стал членом Академии наук и получил звание Генерал-контролера финансов, то есть стал министром финансов Франции¹. «Компания Всех Индий», аккумулировав огромные средства в результате размещения акций, смогла ссудить государству 1200 миллионов ливров под умеренный процент. С помощью данной ссуды правительство Филиппа Орлеанского смогло выплатить некоторые долги короны. При этом кредиторы государства, получив причитающиеся долги, как правило, обращали эти средства на покупку акций Компании, так называемых «миссисипских акций», именовавшихся по заокеанским территориям по течению реки Миссисипи в Северной Америке, которые, как предполагалось, должны были принести ни с чем не сравнимые доходы. Ажиотаж вокруг акций был невероятным. Эти ценные бумаги интенсивно обращались на рынке, принимались в качестве залога, в результате их перепродажи наживались целые состояния. В то же время банк, созданный Ло, осуществил огромную эмиссию банковских билетов, количество фактически ничем не обеспеченных бумажных денег, таким образом, было несоизмеримо не только с возможностями банка, но и с возможностями королевства. Билеты учетного банка Д. Ло представляли собой по существу бумажные деньги, тем более, что правительство принимало их в уплату налогов, то есть им было дано податное обеспечение.

В описанной ситуации последовало буквально роковое распоряжение правительства, согласно которому был объявлен запрет кому бы то ни было держать дома наличными деньгами сумму, превышающую 500 ливров. Целью этого акта государства было, очевидно, поддержание курса бумажных денег. Результат оказался прямо противоположным – ресурс доверия к банковским билетам был подорван. Кроме того, торговые операции «Компании Всех Индий» не приносили ожидаемых прибылей. Окончательный крах всего предприятия, то есть всей программы преобразования финансовой системы, последовал, когда по распоряжению государства ценность банковских билетов, то есть фактически их номинал, была понижена наполовину. Ло объявил себя банкротом и незамедлительно бежал за границу, а из заявленных держателями обязательств в результате не было оплачено билетов на сумму более чем в 2 миллиарда. После банкротства было установлено, что билетов выпущено на 3 миллиарда, а в активе банка находилось на 21 миллион ливров звонкой монеты, на 28 миллионов слитков драгоценных металлов и на 289 миллионов векселей, большинство из которых были безнадежны².

Определяющую роль в истории с билетами банка Д. Ло, выполнявшими функции бумажных денег, сыграло то обстоятельство, что первоначально держатели этих билетов безоговорочно доверились их эмитенту, фактически выступавшему от имени государства, а затем резко изменили свою позицию.

Во времена Французской революции была осуществлена эмиссия бумажных денег в виде ассигнатов (*assignats*; от лат. *assignare* – назначать). Первоначально в 1789 г. они были выпущены для удовлетворения кредиторов государства. Гарантией ассигнатов являлась продажа государственных имуществ, прежде всего государственных земель, причем после возвращения ассигнатов в казну удовлетворенными кредиторами предполагалось эти ассигнаты, как своеобразные удостоверения прав, уничтожать, подобно простым долговым распискам. Хотя в период с 1790 по 1800 гг. было продано государственных имуществ на сумму 4600 миллионов франков, процесс этот оказался не столь быстрым, как требовалось для обеспечения выпуска ассигнатов. Эмиссия их значительно превысила вырученные суммы, связь ассигнатов с реализацией государственных земель была прервана, погашение ассигнатов оказалось неосуществимым.

¹ Энциклопедический словарь Ф. Павленкова. – СПб., 1910. – С. 1230.

² Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: Биографии. Т. 6. – М., 1997. – С. 748.

Ассигнаты окончательно превратились в бумажные деньги в 1791 году, когда была отменена оплата процентов по ним (сумма составляла первоначально 5%, позднее 3%). Стоимость ассигнатов постоянно понижалась, и в 1794 г. составила 1/5 их нарицательной стоимости. В этом же году была осуществлена дополнительная эмиссия и золото окончательно исчезло из обращения в результате тазаврации. Ассигнаты оказались единственными законными деньгами. Государство применяло все возможные принудительные меры, чтобы стабилизировать их как основной элемент денежного обращения и средство платежа. Так, за отказ принимать ассигнаты в качестве платежного средства или использование их в этом качестве по цене ниже установленной государством налагался штраф в 3000 ливров, а при повторном подобном нарушении виновный подлежал двойному штрафу и 20 годам заключения в оковах. Впрочем, меры эти были вполне безуспешны. В 1796 г. в обращении было ассигнатов на 20 миллиардов, а к моменту их отмены – на 30 миллиардов.

Стоимость ассигнатов быстро и перманентно падала: так, один золотой луидор в ноябре 1795 г. стоил 2500 франков в ассигнатах, а в декабре – 6500 франков. Их стоимость снизилась до 1/300 номинала. Количество ассигнатов при этом, естественно, стремительно росло.

Немаловажную роль в данной ситуации сыграл ввоз в страну в массовом масштабе поддельных ассигнатов, изготовленных в Великобритании, находившейся в состоянии войны с Французской республикой. Идея изготовления и распространения фальшивых ассигнатов принадлежала английскому премьер-министру Ульямю Питту. Поддельные деньги, оказавшись в обращении, существенно способствовали обесцениванию французских бумажных денег и, в конечном итоге, привели к финансовому кризису, так как ассигнаты утратили, по существу, всякий смысл.

Изготовление и реализация поддельных бумажных денежных знаков впоследствии нередко использовалась различными режимами в качестве своеобразного оружия в политической борьбе – его применил Наполеон I во время Русской кампании 1812 г., использовал А. Гитлер во время Второй мировой войны: специальные службы нацистской Германии организовали массовое производство английских фунтов в концентрационном лагере Заксенхаузен при участии заключенных – профессиональных фальшивомонетчиков¹. Применялись поддельные бумажные деньги и советским режимом, в частности, специалист по секретным операциям О. Скорцени в своих мемуарах в этой связи утверждал: «В 1927–1932 гг. Сталин приказал начать производство десятков миллионов фальшивых долларовых банкнот Федерального Резервного Банка США. Их реализовывали в Китае, Гаване, Монреале, Сан-Франциско, Белграде и даже в Берлине. Там в первый раз было установлено, что многочисленные 100-долларовые банкноты являются фальшивыми и произведены в СССР. «Берлинер Тагеблатт» от 23 января 1930 года, а затем «Нью-Йорк Таймс» от 24 февраля 1933 года пришли к одному и тому же выводу: фальшивые доллары происходили из России и ввели их в обращение известные советские агенты...»².

Во Франции 1796 г. окончательно обесценившиеся ассигнаты были заменены территориальными мандатами по курсу 1 к 30 к номинальной стоимости ассигнаций. Территориальные мандаты представляли собой бумаги, устанавливавшие право держателей приобретать без торгов государственные земли, и в то же время являлись бумажными деньгами. Эмиссия их осуществлялась без ограничения, им было присвоено принудительное обращение и вследствие этого они, как и ассигнаты, упали в цене.

Только правительство Наполеона сумело стабилизировать денежное обращение. Был учрежден Французский банк (*Banque de France*), который осуществлял эмиссию бан-

¹ Скорцени О. Неизвестная война. – Минск, 2003. – С. 277.

² Там же. С. 281.

ковских билетов, ставших основой денежного обращения. Ни правительство, ни какой-либо другой государственный институт при этом не выпускали бумажных денег в виде банковских билетов от своего имени, то есть государство заимствовало билеты Французского банка, представляло банку средства для обмена бумажных денег.

В соответствии с законом 1803 г., золото и серебро подлежали свободной чеканке и монеты из обоих металлов признавались законным платежным средством без каких-либо ограничений¹. Таким образом, опыт организации денежного обращения на основе неразменных бумажных денег в эпоху Французской революции оказался неудачным. Очевидно, что причиной этого была общая политическая нестабильность, тяжелое положение экономики и экстремальное напряжение всех материальных ресурсов страны, находившейся в состоянии войны с европейской коалицией. В этих условиях реальный авторитет власти как гаранта стабильного обращения неразменных бумажных денег был минимальным, фактически ничтожным.

В Великобритании введение неразменных бумажных денег впервые было принято во время наполеоновских войн и также связано с необходимостью покрытия бюджетного дефицита, вызванного военными расходами. В 1797 г. осуществлялась интенсивная эмиссия банковских билетов, что повлекло за собой повышение рыночной цены золота, выраженной в бумажных деньгах, – лаж размером до 25%. В 1798 г. был издан закон, запрещающий чеканку серебряной монеты и ограничивший параметры платежей серебряной монетой 25 фунтами в один платеж. Обмен банкнот на золото был прекращен и не осуществлялся в течение более чем двадцати лет. Денежное обращение Великобритании в тот период было основано на неразменных бумажных деньгах.

После победы над Наполеоном в 1816 г. был издан закон, которым было установлено, что золото, золотая монета-совершен является основой денежной системы королевства. Эта мера способствовала подъему курса билетов Английского банка, в результате чего обмен банкнот на золото был в 1821 г. восстановлен.

Бумажно-денежная система в экстремальных обстоятельствах войны была эффективно использована, ее применение позволило Великобритании успешно преодолеть финансовые затруднения, связанные с военными действиями на континенте, а после ее завершения, денежное обращение, испорченное, по выражению В.А. Лебедева, неумеренными выпусками неразменных бумажных денег, было «исправлено без помощи искусственных мер»².

В России попытка введения знаков стоимости, являющихся законным платежным средством исключительно в связи с волей государственной власти, впервые была предпринята в царствование Алексея Михайловича в 1656 г. Государственные финансы в связи со второй Польской войной, начатой в 1654 г., пришли в упадок, и войскам нечем было платить жалованье. По совету окольничего Ф.И. Ртищева государь предпринял экстренные меры – была осуществлена эмиссия медных денег, которые имели нарицательную стоимость серебряных: серебряная копейка, с 1630 г. имевшая вес 0,48 г, должна была находиться в обращении наравне с медной монетой с принудительным курсом. В течение 1657–1658 гг. деньги эти действительно находились в обращении наравне с серебром. С сентября 1658 г. принудительный курс начал разрушаться: на один рубль серебром давали сначала один рубль шесть копеек, с марта 1659 г. – один рубль десять копеек, а в 1663 г. курс составлял уже 12 рублей медью за один рубль серебром³.

¹ Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. – С. 156.

² Лебедев В.А. Бумажные деньги. С. 418.

³ Соловьев С.М. История России с древнейших времен в пятнадцати книгах. Т. XI. История России в царствование Алексей Михайловича. – М., 1961. – С. 193.

Буквально массовым явлением стало изготовление фальшивых, в соответствии с терминологией XVII века, «воровских» медных денег, которые наводнили денежное обращение. Применение жестоких уголовных репрессий к фальшивомонетчикам не давало результатов, так как в руки властей попадала в большинстве случаев мелкая сошка – мастера серебряных дел (ювелиры), изготовители металлической посуды и других металлоизделий, которые из подручных материалов чеканили поддельную монету. Их разыскивали, пытали и казнили, применяли меры устрашения – руки казненных прибивали на стенах денежных дворов. Более серьезную опасность представляли «денежные» мастера-профессионалы, наиболее удачливые из них умели откупаться от преследований власти, давая взятки чиновникам, причем сохранились свидетельства о коррупции среди ближайшего окружения царя (замешан был даже тесть государя – князь И.Д. Милославский).

Был налажен настоящий масштабный криминальный бизнес – медь в слитках закупалась в Швеции, доставлялась на царские монетные дворы вместе с царской медью и из всего этого металла изготавливались медные деньги, причем организаторам преступной деятельности передавалась та часть монет, которая соответствовала по весу незаконно поставленной меди. Очевидно, что при такой технологии преступного бизнеса собственно поддельных денег как бы и не было: все монеты чеканились на государственных монетных дворах, а затем часть их переходила в руки криминальных структур. Таким образом, фактически монетная регалия была нарушена. Результатом было частичное изъятие из обращения серебряной монеты, обесценивание медных денег и подорожание товаров, которое вызывало массовое возмущение населения.

Весной 1662 г. в Москве произошел так называемый Медный бунт. Причиной этих волнений был катастрофический рост цен и разрушение денежного обращения, а поводом послужили распространявшиеся по Москве листы с обвинениями в коррупции государственных сановников – князей Милославских, Ртищева и других. Бунтовщики устроили беспорядки, требовали царя и получили от него личное обещание осуществить строжайший розыск и наказать виновных. Однако этим волнения не прекратились, власть была вынуждена применить силу: недалеко от загородной резиденции Алексея Михайловича, села Коломенского, были арестованы и убиты стрельцами более 7 тысяч человек.

Бунт был подавлен, но проблема денежного обращения не решена. Медные деньги, обесценившись, не могли выполнять функции средства платежа. Имели место случаи, когда должники передавали свои долги в медных деньгах в административные учреждения для передачи кредиторам, а те отказывались их принимать. В особенно тяжелом положении оказались войска, находившиеся в то же время в Украинских землях, – жалованье выплачивалось им медными деньгами, которые никто не принимал в качестве средства платежа. Описанная ситуация имела и некоторые внешнеполитические последствия. Та часть украинского казачества, которая противостояла польскому влиянию и поддерживала Москву, также получала денежные выплаты в медных деньгах, которые ничего не стоили. Это самым серьезным образом влияло на политические позиции казацких старшин пророссийской ориентации.

Известен конфликт, связанный с этими обстоятельствами, который произошел между креатурой (ставленником) польского короля, гетманом И.А. Выговским и полтавским полковником М. Пушкаренко в Корсуне в октябре 1657 г., когда очередной раз решался вопрос о гетманстве и о подчинении Украины либо Москве, либо Польше. Во время спора о выгодах присоединения к одному из этих государств Выговский вынул из кармана московские медные деньги, бросил на стол и сказал: «Хочет нам Царь московский давать жалованье медными деньгами; но что это за деньги, как их брать?». Пушкаренко отвечал: «Хотя бы Великий государь изволил нарезать бумажных денег и прислать, а в них будет Великого государя имя, то я рад его государево жалованье принимать»¹.

¹ Соловьев С.М. Указ. соч. Т. XI. С. 16.

Впрочем, для значительной части казачества аргументация Выговского была, видимо, убедительной, так как польская партия получила ее поддержку, а это, в свою очередь, привело, по существу, к гражданской войне на Украине.

Помимо чисто политической подоплеки этот диалог интересен тем, что своеобразно отражает представления участников о денежном обращении. Позиция Выговского вполне ясна: деньги, которые ничего сами по себе не стоят, – фикция. С другой стороны, и полтавский полковник предполагает, видимо, бумажные деньги как нечто невероятное, его предложение о бумажных деньгах – риторическая фигура, которая должна только подчеркнуть безусловный и непререкаемый авторитет московского государя. Но в то же время не имевший никакого представления о политической экономии и возможности бумажно-денежного обращения, полковник раскрыл важнейшую принципиальную особенность такого денежного обращения, основанного на волеизъявлении государственной власти, а именно: необходимость прочного доверия населения к подобным деньгам, то есть в конечном итоге к их эмитенту, то есть к государственной власти.

Обращение медных денег с принудительным курсом в Московском государстве оказалось неудачным предприятием, и власти должны были от него отказаться. В 1663 году был издан указ, согласно которому «денежные медного дела дворы» упразднились, в Москве возобновлялся Монетный двор, чеканивший серебряные деньги. Выплаты жалования служилым людям, согласно этому акту, должны были производиться серебром. Податное обеспечение медных денег было отменено: все налоговые платежи государству осуществлялись серебряной монетой. Указ категорически запрещал принимать медные деньги в качестве средства платежа в частноправовых сделках, более того, под страхом уголовного наказания частным лицам запрещалось вообще хранить и иметь медные монеты, их подлежало переплавлять.

Всего за время существования в обращении медных денег с принудительным курсом относительно серебра, за подделку денег было казнено более 7 тысяч человек и более 15 тысяч подвергнуто иным уголовным наказаниям. По словам С.М. Соловьева, «так печально кончилась первая попытка помочь расстроенному состоянию финансов выпуском своего рода государственных кредитных билетов, ибо, что же такое были эти медные деньги с нарицательной ценою серебряных?»¹.

Небезынтересны соображения по поводу политических и юридических оснований использования знаков стоимости в денежном обращении, которые высказал российский апологет И.Т. Посошков (1652–1726 гг.).

Современник Петра I, сторонник политических мероприятий и, соответственно, защитник самодержавия, Посошков утверждал, что денежное обращение в России может быть организовано вообще без учета каких-либо экономических факторов. В своем известном сочинении «Книга о скудости и богатстве» (1724 г.) он, в частности, писал: «Мы не иноземцы, не меди цену исчисляем, но имя Царя своего величаем; нам не медь дорога, но дорого его царское именование. Того ради мы не вес в них (монетах) числим, исчисляем начертание на ней... И того ради мы не серебро почитаем, ниже медь ценим, но нам честно и сильно именование Его Императорского Величества; у нас толь сильно Его Пресветлого Величества слово, аще б повелел на медной золотниковой цате² положить рублевое начертание, то бы она и за в торгах и за рубль ходить стала во веки веков неиз-

¹ Соловьев С.М. Указ. соч.Т. XI. С. 197.

² Золотник – российская мера веса, составлявшая по разным данным от 4,266 до 4,87 грамма. Цата – дугообразный фрагмент металла, использовавшийся как деталь украшения икон. Очевидно, что автор имел в виду практически не имеющий никакой стоимости фрагмент меди.

менно»¹. Очевидно, что подобное утверждение целиком и полностью игнорирует важнейшую особенность бумажноденежного и всякого ему подобного обращения, связанную с тем, что неразменные деньги сохраняют свою полноценность до тех пор, пока это не противоречит интересам рынка, то есть пока подобные деньги могут служить средством платежа, поскольку в обмен на них можно приобрести товар. Медный бунт определенно показал, что доверие к денежным знакам, хотя и имеющим атрибуты царской власти, легко может быть подорвано в связи с реальной ситуацией на рынке.

В то же время в условиях сильной самодержавной власти, в условиях тоталитарной государственности такая возможность фактически ограничена. Так или иначе, в определенной степени тезис об обособленном отношении российского населения к государству как эмитенту денежных знаков, очевидно, следует считать справедливым, тем более что он нашел подтверждение в будущем. Оценивая содержание тезиса Посошкова, польско-французский писатель и юрист К. Валишевский в 1893 г. писал: «Вся теория общественного кредита, как она применялась в эпоху Екатерины и как она применяется в России и в наши дни, заключается в этих словах»². Впервые в России решение об эмиссии бумажных денег было принято в царствование императора Петра III в 1762 г., когда государственный бюджет в связи с участием в общеевропейской, так называемой Семилетней войне имел существенный дефицит. В целях его ликвидации указом 25 мая 1762 г. был учрежден Ассигнационный банк. В тексте акта было определено: «Учреждение знатного государственного банка, в котором все и каждый по мере своего капитала и произволения за умеренные проценты пользоваться могли, и хождение банковых билетов представилось тотчас самое лучшее изведенное средство... хотим теперь примерами в Европе собственноручно от нас сие важное всей империи... показать благодеяние и для того повелеваем: наделать, как наискорее банковых билетов на пять миллионов рублей на разные суммы, а именно на 10, 50, 100, 500 и 1000. По неделании вдруг сих пяти миллионов будут оные тотчас разделены по таким казенным местам, откуда наибольшая выдача денег бывает, с тем, дабы оные употреблять их в расход, как самые наличные деньги, ибо мы хотим и через сие повелеваем, чтоб билеты и в самом деле за наличную монету ходили»³. Размен банковых билетов предполагался на медную и серебряную монету по номиналу. Реформа тогда не состоялась, так как император был низложен и убит в результате заговора во главе с его женой, будущей императрицей Екатериной II.

Впрочем, в 1769 г., в связи с необходимостью преодоления бюджетного дефицита, вызванного обстоятельствами турецкой войны, Екатерина II издала манифест, согласно которому учреждались два ассигнационных банка в Санкт-Петербурге и Москве и осуществлялась эмиссия государственных ассигнаций.

Манифест определял: «Сим государственным ассигнациям иметь обращение во всей империи нашей наравне с ходящею монетою, чего для все правительственные и казенные места должны принимать те ассигнации во все государственные сборы за наличные деньги без малейшего затруднения»⁴. Своеобразной принудительной мерой было установление обязанности для всех плательщиков казенных сборов в числе каждых 500 рублей уплачивать одну ассигнацию достоинством в 25 рублей.

Официальная мотивировка введения ассигнаций заключалась в указании на упрощение денежного обращения, основой которого до этого была массивная и, следовательно, неудобная медная монета. Действительно, денежное обращение упростилось, ассигнации

¹ См.: Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве и другие сочинения / Редакция и комментарии Б.Б. Кафенгауза. – М., 1951.

² Валишевский К. Роман императрицы. Екатерина II императрица Всероссийская. – СПб., 1908. – С. 353.

³ Соловьев С.М. Указ. соч. Т. XVIII. – М., 1965. – С. 24.

⁴ Там же. Указ. соч. Т. XIV. – С. 287.

пользовались популярностью у населения и ассигнационные банки даже стали брать плату: 0,25–0,5% за обмен медной монеты на ассигнации.

Дефицит бюджета успешно покрывался за счет увеличения эмиссии. В 1770 г. был прекращен размен ассигнаций на серебро – это означало, что ассигнации, по существу, обратились в неразменные бумажные деньги. В 1787 г. в обращении было ассигнаций на 46 миллионов рублей и эмиссия постоянно увеличивалась, а курс ассигнаций относительно серебра падал: в 1796 г., когда умерла императрица, ассигнаций было в обращении более чем на 156 миллионов, а курс их составлял 68,5 копеек серебром за рубль ассигнациями.

При императоре Павле I количество ассигнаций выросло до 211,3 миллионов, а курс снизился до 65 $\frac{1}{3}$ копейки серебром за рубль ассигнациями. Ко времени царствования Павла I относится указ, который был призван изменить юридическую сущность ассигнаций, причем, как и многие акты этого государя, указ преследовал цели, связанные с обеспечением интересов простых людей. Согласно этому акту, ассигнации были признаны государственным долгом, предполагался их выкуп, для чего были увеличены некоторые налоги.

Этот план не был реализован. В царствование Александра I в связи с необходимостью финансировать военные действия, содержать армию за пределами страны, где использовать ассигнации не было возможности, а также из-за падения экспорта в результате континентальной блокады Великобритании, эмиссия ассигнаций постоянно увеличивалась – в 1810 г. их было в обращении на 570 миллионов рублей. Курс упал до 44 $\frac{1}{2}$ копеек ассигнациями за рубль серебром. Правительство, чтобы как-то поддержать курс, вновь объявило ассигнации государственным долгом и официально обещало прекратить эмиссию. Но сдержать подобные обещания было невозможно. В 1818 г. в обращении находилось ассигнаций на 836 миллионов, а курс составлял около 25 копеек серебром за рубль ассигнациями.

Для того чтобы исправить положение, Манифестом 16 апреля 1817 г. было повелено извлекать ассигнации из обращения. Для осуществления этой операции были выпущены государственные займы и осуществлена продажа некоторых государственных имуществ. В результате к 1823 г. было изъято и уничтожено ассигнаций на 247 миллионов, курс ассигнаций поднялся на 2,7%; после уничтожения значительной части ассигнаций количество денег в обращении оказалось недостаточным, и в обороте появилась звонкая монета, причем не только российская, но и иностранная, хотя ни та, ни другая не имела податного обеспечения и была неудобна¹.

В начале 1820-х гг. началось постепенное преобразование денежной системы Российской империи. Был прекращен выкуп ассигнаций, причем в условиях экономического подъема и увеличения экспорта это не повлекло за собой падения курса ассигнаций. Более того, обнаружился дефицит ассигнаций и на некоторое время установился их курс в соотношении один рубль ассигнациями к одному рублю десяти копейкам серебром.

Неприемлемое, можно сказать, критическое состояние российского денежного обращения в этот период засвидетельствовал в своих мемуарах государственный секретарь барон М.А. Корф. В частности, он писал: «Их (ассигнации) единственно узаконено было принимать в казенные и банковские платежи; только на них должны были совершаться все сделки и условия, производится купля и продажа. Отсюда серебро перешло в ряд простого товара и вытеснилось из народного обращения, и у нас не стало и монетной единицы, потому что рубль сделался счетом воображаемым.

¹ Лебедев В.А. Бумажные деньги. С. 442.

К этому неудобству вскоре присоединилось новое: признав ассигнации исключительной платежной монетой и поставив через то все состояния в необходимость приобретать их для взносов в казну и в кредитные установления, правительство в то же время извлекло из обращения почти целую треть их и не открыло ни одного нового источника свободного промена.

Отсюда при недостатке в ассигнациях произошла зависимость народа от менял и спекулянтов, с чем вместе родилось и зло простонародных лажей, или счета на монету...¹

Государственные платежные знаки, перейдя из орудий сделок и потребностей обихожия в предмет торга, беспрестанно менялись в цене своей, и эти изменения были так много различны, что почти каждый город, каждое место имели свой особенный денежный курс ассигнаций, золота и даже медной монеты. Сложившаяся ситуация существенно затронула интересы участников денежного обращения, прежде всего тех, кто не мог возмещать ущерб, причиняемый потерями от лажа, увеличением цен на собственную продукцию, то есть чиновников, крестьян, которым «были недоступны тонкости курсовых расчетов», и наемных рабочих. Это вызвало не только общее желание изменения денежного обращения, но и всеобщий ропот»².

Денежная реформа, инициатором которой был член Государственного совета князь К.Ф. Друцкой-Любецкий, а непосредственным исполнителем – граф Е.Ф. Канкрин, была осуществлена поэтапно.

Манифестом 1 июля 1839 г. ассигнации были зафиксированы в соотношении к серебру по курсу 3 р. 50 коп. ассигнациями за 1 рубль серебром. Собственно это было началом полномасштабной денежной реформы. В 1840 г. была учреждена депозитная касса, которая выпускала депозитные билеты (по существу новый вид денег), обеспеченные в соотношении рубль депозитными билетами на рубль серебром.

Манифест 1 июня 1843 г. определил обмен ассигнаций на государственные билеты по курсу 3,5 к 1. Кредитные билеты, в свою очередь, подлежали обмену на звонкую монету. В результате этой операции ассигнации были изъяты из обращения, упразднены. Бумажно-денежное обращение, в основе которого лежали фактически неразменные бумажные деньги (ассигнации), прекращалось.

Денежная реформа Е.Ф. Канкринна оказалась вполне успешной – объем востребованного населением обмена кредитных билетов на металлическую монету был незначителен. Во время Крымской войны (1853–1856 гг.) размен кредитных билетов на серебро был прекращен, что способствовало инфляции. В 1862 г. размен был восстановлен, но в следующем 1863 г. вновь прекращен в связи с истощением разменного фонда. Таким образом, в основе денежного обращения снова оказались фактически неразменные бумажные деньги.

В дальнейшем денежное обращение, основанное на кредитных билетах, было реформировано в связи с введением золотого стандарта.

Рассмотренные выше парадигмы, связанные с эволюцией денежного обращения, на наш взгляд, должны способствовать пониманию и усвоению материала о правовом регулировании денежного обращения в Российской Федерации в течение последних лет. Бумажно-денежное обращение может эффективно применяться и действует в условиях политической стабильности, контролируемой эмиссии и наличия ресурса доверия участников денежного обращения к эмитенту и стоящей за ним государственной власти.

¹ Простонародный лаж, или счет на монету, – реальное повышение цены серебра, выраженной в ассигнациях, по сравнению с номиналом ассигнаций, посредством применения в сделках расчета платежей в серебряной монете.

² Корф М.А. Записки. – М., 2003. – С. 89–90.

§2. ЭЛЕМЕНТЫ ДЕНЕЖНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Законодательством устанавливаются следующие элементы денежной системы:

- 1) денежная единица;
- 2) виды денег, имеющие законную платежную силу, т.е. кредитные, бумажные деньги и разменные монеты;
- 3) порядок эмиссии и обращения наличных денег (система выпуска и изъятия денег);
- 4) государственные органы, осуществляющие регулирование денежного обращения (установление правовых основ порядка рассмотрения законов, связанных с денежным обращением).

Денежное обращение подлежит правовому регулированию постольку, поскольку государству необходимо решать две важнейшие задачи: обеспечивать устойчивость национальной денежной единицы и приемлемое соотношение между денежными доходами населения и стоимостью товаров и услуг на внутреннем рынке.

Правовую базу денежного обращения Российской Федерации образует комплекс норм конституционного, гражданского, финансового и уголовного права. Согласно ст. 75 Конституции Российской Федерации, денежной единицей в государстве является рубль.

История денежной единицы Российского государства на разных этапах его эволюции представляется сложной и небезынтересной. До начала эпохи монетного обращения на территории Киевской Руси, т.е. до IX века, определяющую роль в торгово-обменных операциях, как на внутреннем, так и на внешнем рынке, представлявшем собой, в первую очередь, операции с арабскими купцами, выполняли меха – шкуры пушных зверей, в частности куниц.

Соответственно денежная монетная единица, действовавшая в русских княжествах в IX веке, получила наименование «куна», а древнерусская денежная монетная система в нумизматической науке имеет название «кунной системы»¹. Собственно куной при этом в рамках денежной монетной системы именовался арабский серебряный дирхем². Дирхем, эмиссия которого в арабских странах в IX–XI веках была весьма значительна, выполнял в эту эпоху функцию торговой монеты, т.е., выражаясь современным языком, функцию мировой свободно конвертируемой валюты на территориях Восточной и даже отчасти Центральной и Западной Европы.

В древнерусской торговле он первоначально выполнял роль эквивалента полноценной шкуры куницы, а затем, в виду привлекательных свойств монеты как вида денег, видимо довольно быстро вытеснил «меховые деньги». Эквивалентом части шкуры куницы, неполноценной шкуры – резаном (обрезок), именовался фрагмент дирхема – половина или четверть. Подобное фрагментирование дирхемов было связано с тем, что полноценная монета не могла удовлетворять потребностям мелких торговых сделок.

Самой мелкой металлической платежной единицей, небольшим фрагментом арабского дирхема была веверица (т.е. белка).

Очевидно, что при кунной системе функционировало более или менее нормальное, регулярное денежное обращение, а денежные единицы, которых по существу было несколько, были объединены в подобие системы. Наименования их только символически

¹ См.: Зварич В.В. Нумизматический словарь. – Львов, 1978. – С. 96.

² Этимология данного термина восходит к древнейшему греческому наименованию денежной единицы «драхма», что, в свою очередь, в домонетном обращении означало «горсть», т.е. объем шести металлических стержней (оболов), укладывавшихся в ладонь и служивших эквивалентом при обмене.

напоминали конструкцию домонетного обращения, как это, кстати, почти всегда и бывало на ранней стадии эволюции различных денежных систем.

Своеобразным элементом, выходящим из этого ряда, была «ногата», также единица древнерусской денежной системы, впрочем, на связанная по своему происхождению и этимологии с меховыми товарно-денежными эквивалентами¹. Ногата представляла собой полноценную серебряную монету – тот же дирхем, но монету отборную, монету высшего качества, не утратившую своих весовых и иных характеристик в результате более или менее длительного обращения или иного негативного воздействия. Термин «ногата» восходит к арабскому слову, транскрибируемому как «нагада» и означавшему сортировку монет, отбор лучших экземпляров.

Окончательное оформление кунная система получила после утверждения в качестве расчетно-денежной единицы древнерусской денежно-весовой системы такой категории, как гривна.

Первоначально термином «гривна» обозначалось металлическое украшение или знак отличия из драгоценного металла, которые носились на шее («на загривке» в соответствии с древнерусской лексикой) и имели форму кольца. Вероятно, такие украшения успешно использовались в практическом торговом обороте как вид денег, особенно при более или менее крупных платежах, и впоследствии стали доминирующим элементом денежной системы в качестве основной денежной расчетной единицы.

Количество серебра, входившего в стандартную гривну, могло быть выражено в определенном количестве стандартных монет (дирхемов и их фрагментов). Таким образом, появилась гривна кун, т.е. гривна получила выражение в определенном количестве монет. Гривна серебряная весовая и гривна кун стали платежно-денежными категориями. Первоначально их вес был эквивалентен и фактически, таким образом, эти понятия были синонимами. Впоследствии, в частности в результате того, что собственные монеты не чеканились, а импортировалась монета разного качества и состояния, на практике денежно-расчетная единица гривна кун утратила значение эквивалента гривны серебра. Несколько гривен кун стали составлять гривну серебра.

Никакими сколько-нибудь обобщающими, имеющими нормативный характер актами все выше описанные конструкции не регулировались. Стихийно развивавшийся процесс эволюции денежной единицы в лучшем случае фиксировался имевшими вторичное значение актами русских княжеств. Исходя из источников можно, впрочем, утверждать, что наиболее регулярно организованные формы денежная система имела в торгово-промышленной Новгородской республике.

Так или иначе, в XI веке древнерусская денежная единица выглядела следующим образом: гривна кун была равна 20 ногатам, 25 кунам и 50 резанам. Впоследствии это соотношение менялось, исчез вовсе резан, но так или иначе конструкция сохранялась вплоть до начала безмонетного периода, связанного с сокращением поступления арабских монет с Востока (что было обусловлено сокращением их эмиссии в арабских странах вызванным исчерпанием ресурсов серебряных рудников Центральной и Передней Азии). Серебряный кризис продолжался два столетия, в течение которых восточные монеты утратили свое определяющее значение для денежного обращения на территории русских княжеств. Дирхем, по-разному именовавшийся в русскоязычной лексике, перестал выполнять функцию денежной единицы.

Строго говоря, нельзя при этом утверждать, что гривна, кун или дирхем функционировали как денежная единица в современном понимании данной категории, т.к. это их качество не было закреплено в каком-либо универсальном законодательном порядке.

¹ См.: Словарь русского языка XI-XVII вв. Выпуск 11. – М.: Наука, 1986. – С. 416.

В безмонетный период денежного обращения в качестве денежной единицы функционировала гривна в виде неразмеченных, достаточно больших слитков серебра, утративших при этом специфическую кольцеобразную форму. Известны киевские гривны весом в 140–160 грамм, а начиная со второй половины XIII века, после монгольского завоевания – новгородские гривны весом 204 грамма.

В XIII веке на территории Новгородской республики появился в употреблении термин «рубль», во всяком случае известна новгородская берестяная грамота, датированная 1281–1299 годами, где этот термин использован. Этимология слова связана с понятием «обрубок», что, вероятно, свидетельствует о технологии изготовления соответствующего объекта – более или менее протяженный слиток серебра установленного диаметра разрубался на соответствующие равные по весу фрагменты.

Рубль первоначально фактически представлял собой синоним гривны и обозначал такой же стандартный слиток серебра, выполнявший функцию денежной единицы и реальных денег одновременно. Термин этот в качестве обозначения денежной единицы вытеснил все прочие и обозначал данный системообразующий элемент денежной системы на всей территории восточно-русских земель и княжеств, а затем на территории, завоеванной Московским государством¹. Впрочем, постепенно это соотношение изменялось – гривна (гривенка) сохранила значение весовой единицы (около 204 г), связанной с монетной стопой и определявшей таким образом вес серебра в монетах. Рубль же превратился в полном смысле слова в обозначение денежной единицы. Во времена правления великого князя московского Василия III (1479–1533) из гривенки серебра можно было изготовить 260 московских денег, т.е. гривенка составляла два рубля и шестьдесят денег. Можно утверждать, что соотношение весовой единицы содержания драгоценного металла в монете, понятие национальной валюты и понятие денежной единицы (рубля) сформировались в правовом регулировании и было закреплено в праве. В то же время к концу правления Василия III в реальном денежном обращении московского княжества сложилась катастрофическая ситуация.

В массовом порядке в процессе обращения осуществлялась порча монеты, причем самым примитивным способом – от монет просто-напросто отрезались большие или меньшие фрагменты, причем постепенно утвердилась и такая практика – пустившись во все тяжкие, стали просто резать монеты пополам. Фактически таким образом на гривенку стало приходится по пятисот и более денег. Собственно денежное обращение и его важнейший, организующий элемент – денежная единица, утрачивали свое предназначение, исчезла функция денежной единицы.

Эффективно воспрепятствовать данному процессу с помощью уголовной репрессии не удалось. По свидетельству летописи в сентябре 1533 года, незадолго до смерти великого князя Василия III «казнили в Москве за порчу денег многих людей: москвичей, смолян, костромичей, вологжан, ярославцев и из других городов, лили олово в рот, руки секли»². Ситуацию это, однако, не изменило. В начале правления вдовы Василия III, Елены Глинской в 1535 году была осуществлена, вероятно, первая в истории российской государственности универсальная денежная реформа, способствовавшая совершенствованию денежной системы. Был введен запрет на обращение испорченных денег. Находящиеся в обращении испорченные деньги подлежали изъятию и переплавке, после чего из полученного металла чеканили новую монету. При этом из гривенки серебра изготовлялось три рубля – т.е. 300 денег. Очевидно, что реформа Елены Глинской была

¹ См.: Зварич В.В. Нумизматический словарь. – С. 40–41, 146–147.

² Соловьев С.М. История России с древнейших времен в пятнадцати книгах. Т. V. Княжение Василия Ивановича. – М., 1960. – С. 419.

ориентирована на упорядочение денежного обращения в интересах населения. Это подчеркивал и летописец, утверждая: «...прибавлено было в гривенку новых денег для того, чтобы людям был не велик убыток от испорченных денег»¹.

Рубль функционировал как денежная единица Московского государства и о вытеснении его какой-либо торговой монетой, имевшей международное значение, какой-либо иностранной денежной единицей не могло быть и речи. В рубле как счетной единице содержалось 100 реальных монет, которые получили новое наименование. По изображению на аверсе, лицевой стороне монеты, всадника с копьём, она стала именоваться копейкой.

Во время царствования Алексея Михайловича Тишайшего, в 1654 году были впервые выпущены реальные серебряные монеты – рубли, представлявшие собой перечеканку из западноевропейских йоахимсталеров, причем на монетах помимо государственного двуглавого орла чеканилась надпись «рубель». Самостоятельная чеканка российского рубля в виде серебряной монеты была предпринята в 1704 году при Петре I.

Таким образом, можно утверждать, что наименование национальной денежной единицы безусловно утвердилось в исторической традиции российской государственности.

В Гражданском кодексе статьей 140 установлено, что «рубель является законным платежным средством, обязательным к приему по нарицательной стоимости на всей территории Российской Федерации». Это положение отражено и в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», где указано, что «официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль»². Золотое содержание рубля не устанавливается.

Конституцией РФ денежная эмиссия отнесена к прямому ведению Российской Федерации, что означает исключительное право федеральных властей осуществлять эмиссию денег и регулировать денежное обращение в стране. Эмиссия наличных денег осуществляется только Банком России. Банковские билеты (банкноты) и металлические монеты Банка России – единственное законное средство платежа на территории Российской Федерации³.

Банкнота во второй половине XIX века представляла собой специфический вексель, который выпускался эмиссионным банком. По определению К. Маркса, адекватному для его времени: «Банкнота есть не что иное, как вексель на банкира, по которому предъявитель в любое время может получить деньги и которым банкир заменяет частные векселя»⁴.

После отмены размена банкнот на золото, что имело место в европейских странах после Первой мировой войны, обеспечением банкнотной эмиссии стали служить государственные долговые обязательства. В результате этих преобразований билеты эмиссионных банков, хотя продолжали называться банкнотами, превратились в бумажные деньги, т.е. «в денежные знаки, выпускаемые государством для покрытия бюджетного дефицита и не обмениваемые на какие-либо эквиваленты в драгоценных металлах»⁵.

Аналогичное экономическое и юридическое содержание имели бумажные деньги, находившиеся в обращении в СССР. Государственные казначейские билеты СССР достоинством 1, 3, 5 рублей, эмитированные в 1961 году в связи с деноминацией, имели надпись следующего содержания: «Государственные казначейские билеты обеспечиваются всем достоянием Союза ССР и обязательны к приему на всей территории СССР во все платежи для всех учреждений, предприятий и лиц по нарицательной стоимости». Купю-

¹ Там же.

² СЗ РФ. 1995. №18. Ст. 1593. Ст. 27.

³ Там же. Ст. 29, 1593.

⁴ Маркс К. Капитал. Т. III. Ч. I // Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 25, Ч. I. – С. 444.

⁵ Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. С. 127, 146.

ры достоинством 10, 25, 50, 100 рублей той же эмиссии именовались «Билеты Государственного банка СССР» и имели отличное от казначейских билетов обозначение обеспечения, а именно – на них было указано: «Банковские билеты обеспечиваются золотом, драгоценными металлами и другими активами Государственного банка». Все эти денежные знаки являлись бумажными деньгами, т.е. знаками стоимости, эмитируемыми государством для обеспечения денежного обращения. Указания на обеспечение банкнот золотом представляли собой фикцию, так же как фикцией было и обозначение обеспечения казначейских билетов.

В этом же качестве бумажных денег функционируют банкноты Банка России в настоящее время. Представляется, что недостатком формально юридического обеспечения современных российских банкнот является отсутствие на них указания о том, что данные билеты являются законным средством платежа на территории Российской Федерации, принимаемым во все виды частных и публичных платежей. Кстати, подобная надпись – *This note is legal tender for all debts, public and private* – существенный элемент банкноты США и некоторых других национальных валют.

Подделка и незаконное изготовление банкнот и монет Банка России преследуются по закону. Подобная деятельность является преступлением, что предусмотрено ст. 186 Уголовного кодекса Российской Федерации. Кодекс определяет: «Изготовление в целях сбыта и сбыт поддельных банкнот, металлической монеты, государственных ценных бумаг и других ценных бумаг в валюте Российской Федерации... наказываются лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с конфискацией имущества или без таковой». Таким образом, означенное выше деяние, содержащее признаки состава преступления, является основанием уголовной ответственности. Степень тяжести преступления определяет меру наказания. Изготовление в целях сбыта и сбыт поддельных денег, совершенные в крупном размере либо лицом, ранее судимым за аналогичное преступление, наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет с конфискацией имущества, а совершенные организованной группой – лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет с конфискацией имущества.

Надо отметить, что уголовная репрессия за эти деяния в современном законодательстве, по сравнению с Уголовным кодексом РСФСР 1960 года, функционировавшим до 1 января 1997 г., смягчена. Этот кодекс предусматривал за «изготовление с целью сбыта, а также сбыт поддельных государственных казначейских билетов, билетов Государственного банка СССР, металлической монеты, государственных ценных бумаг и иностранной валюты... совершенное в виде промысла» следующее наказание: лишение свободы на 10 до 15 лет с конфискацией имущества и его ссылкой на срок от 2-х до 5 лет... или смертную казнь. Прежний кодекс предусматривал возможность применения смертной казни за изготовление с целью сбыта и сбыт фальшивых денег в виде промысла (ст. 87).

Федеральные власти обладают исключительной прерогативой осуществлять какие-либо преобразования в сфере денежного обращения. Введение и эмиссия каких-либо других денег кроме рубля в России не допускается. Для удобства денежного обращения и использования денежной единицы, последняя, как правило, подразделяется на пропорциональные части – в России, согласно закону, один рубль состоит из 100 копеек. В Российской Федерации помимо обычных монет Банка России выпускаются периодически монеты из драгоценных металлов – в качестве юбилейных сувенирных денежных знаков. Подобные монеты обязательны к приему наряду с денежными купюрами и обычными монетами, но в денежном обращении они, как правило, не встречаются.

Законодательно на территории Российской Федерации запрещен выпуск денежных суррогатов¹, т.е. заменителей денежных знаков, которые предназначаются для осу-

¹ СЗ РФ. 1995. №18. Ст. 1593. Ст. 27.

ществления расчетов и вводятся предприятиями, организациями или отдельными гражданами без санкции государства. Причина появления суррогатов – нехватка официальных денежных знаков. Выпуск денежных суррогатов отдельными предприятиями в российской провинции имел место в 1993–1994 гг. в связи с необходимостью осуществлять расчеты с работниками предприятий. Выпуск денежных суррогатов неэффективен экономически, т.к. они не могут адекватно заменить официальные деньги, дестабилизируют денежное обращение, не являясь универсальным средством расчетов.

В Конституции Российской Федерации установлен порядок, согласно которому законы по вопросам денежной эмиссии, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (ст. 106).

Переход Российской Советской Федеративной Социалистической Республики к самостоятельной денежной единице впервые получил юридическое закрепление в законе «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» в 1990 г., где было указано, что официальной денежной единицей РСФСР является рубль¹.

Юридическая безупречность данного акта представляется сомнительной, так как во время его издания функционировала на законных основаниях национальная валюта Союза ССР – рубль. При этом вполне очевидна политическая подоплека данной нормы закона РСФСР, заключающаяся в конфронтации российской власти и власти Союза ССР.

Эмитированные в 1991 году денежные знаки достоинством 1, 3, 5, 10, 25, 50, 100, 200 рублей именовались билетами Государственного банка СССР и имели надпись: «Банковские билеты обеспечиваются золотом, драгоценными металлами и прочими активами Государственного банка». Бумажные деньги эмиссии 1991 года в основном повторяли внешнюю атрибутику и дизайн купюр эмиссии 1961 года, имелись лишь незначительные внешние отличия, но при этом обозначение наименования номинала купюр было изменено – вместо повторения в специальном картуше наименования номинала (например, «один рубль») на языках четырнадцати союзных республик в таком же картуше было воспроизведено одно слово, обозначающее номинал на русском языке (например, «один»).

Такая внешняя атрибутика, видимо, должна была служить подтверждением положения вышеназванного закона «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», который был принят Верховным Советом РСФСР в 1990 году, о национальной денежной единице России. Формальное противоречие при этом очевидно, так как в качестве эмитента денежных знаков различного достоинства в рублях на купюрах был назван Государственный банк СССР.

Постановлением Верховного Совета Российской Федерации о введении в действие закона «О денежной системе Российской Федерации» 25 сентября 1992 г. было определено, что банкноты Государственного банка СССР и монеты образцов 1961–1991 гг., находившиеся в обращении на момент принятия постановления, являются законными платежными средствами и подлежат обязательному приему по нарицательной стоимости. В 1992 г. Банк России ввел новые модификации банкнот Государственного банка России номиналом 50, 200, 500 и 1000 рублей. Тогда же были выпущены в обращение монеты Банка России нескольких номиналов с новой символикой.

Следующим этапом развития денежной системы можно считать неудавшуюся попытку конфискационной денежной реформы, которая была предпринята в июле 1993 года. Важным элементом предполагавшейся реформы было изъятие Центральным банком денежных знаков образцов 1961–1992 годов. При этом прекращалось обращение государственных казначейских билетов СССР достоинством 1, 3 и 5 рублей, билетов Государственного банка СССР достоинством 1, 3, 5, 10, 25, 50, 100, 200, 500, 1000 рублей и банкнот Банка

¹ ВВС РСФСР. 1990. №27. Ст. 356. Ст. 10.

России образца 1992 г. достоинством 5000 и 10000 рублей. Они не подлежали приему ни в какие виды платежей. В связи с изъятием денежных знаков образцов 1961–1992 годов телеграммой Центрального банка РФ 22 июля 1993 года была установлена предельная сумма обмена наличных денег на новые купюры в размере 35 тысяч рублей и срок обмена до 7 августа 1993 года, при этом факт обмена фиксировался специальной отметкой в паспорте.

Интересы части населения, которая имела крупные сбережения в наличных деньгах, были ущемлены, и этот порядок был постепенно пересмотрен, причем в конце концов ограничения при обмене старых денежных знаков на новые фактически были отменены.

Телеграммой Центрального банка России от 24 июля 1993 года №135-93 было определено, что если сумма наличных денег, предъявляемых гражданами к обмену, превышала установленную сумму обмена (35 тысяч рублей) менее чем на 1000 рублей, то такая сумма подлежала обмену в момент предъявления. Если же сумма, предъявляемая к обмену, превышала установленную сумму на 1000 рублей и более, то данная сумма превышения подлежала зачислению учреждением Сберегательного банка на депозитный счет гражданина.

Фактически это означало, что если сумма, предъявленная к обмену, составляла 35 999 рублей, то она подлежала обмену полностью и непосредственно при предъявлении, а если сумма составляла 36 000 рублей, то 1000 рублей зачислялась на депозитный счет гражданина. Очевидно, что позиция, определенная телеграммой ЦБ РФ 24 июля 1994 года, была первой в ряду мероприятий, означавших отказ от реализации конфискационной реформы.

Следующий шаг в этом направлении представлял собой Указ Президента Российской Федерации от 26 июля 1993 года «Об обеспечении нормального функционирования денежной системы Российской Федерации». Указом было предписано «в целях защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации и во исполнение ранее принятых решений, а также обеспечения нормального функционирования денежной системы» Центральному банку Российской Федерации увеличить лимит свободного одnorазового обмена изымаемых из оборота денежных билетов и банкнот образца 1961–1992 годов для граждан Российской Федерации и лиц, имевших вид на жительство на ее территории, на сумму до 100000 рублей на каждого человека без учета свободного обмена банкнот Банка России образца 1992 года достоинством 10 тысяч рублей. Было определено, что обмен должен осуществляться в течение августа 1993 года, то есть срок обмена увеличен фактически в три раза.

Кроме того, в Указе было отмечено, что органы исполнительной власти должны обратить особое внимание на оказание содействия в обмене денежных знаков инвалидам, пенсионерам и другим категориям граждан, нуждающимся в социальной защите.

Указ 26 июля 1993 года устанавливал, что обмен изымаемых из обращения денег гражданами Российской Федерации, не успевшими осуществить его в установленные сроки через учреждения Сберегательного банка по причине командировки, болезни и другим причинам, должен производиться через расчетно-кассовые центры с учетом увеличения суммы одnorазового обмена до 100 тысяч рублей на каждого человека без учета свободного обмена банкнот Банка России образца 1992 года достоинством 10 000 рублей. Было установлено, что по желанию гражданина, сдавшего на депозитный счет обменные деньги, превышающие 35 тысяч рублей, учреждения Сберегательного банка могут выдать с его депозитного счета сумму, не превышающую 65 000 рублей на момент обращения его в учреждение Сберегательного банка без отметок в паспорте. Вероятно, следует считать это неудачной попыткой конфискационной денежной реформы, которая не могла быть успешно осуществлена ввиду реальных внутриполитических обстоятельств данного периода, когда общественное мнение играло существенную роль во взаимоотношениях власти и населения.

Для обеспечения бесперебойных расчетов с населением телеграммой Центрального банка 11 августа 1993 года было временно разрешено учреждениям Банка России при необходимости производить в установленном порядке выпуск в обращение денежных знаков достоинством 1, 3, 5 и 10 рублей образца 1961–1991 гг. Обмен гражданам России через учреждения Сбербанка изъятой из платежного оборота рублевой денежной наличности был прекращен с 1 сентября 1993 года, о чем Центральный банк уведомлял телеграммой №185-93 от 30 августа 1993 года. В этом документе, в частности, было определено: «Предъявленные для обмена гражданином Российской Федерации денежные билеты образца 1961–1992 годов (включая предъявляемые для обмена банкноты достоинством в десять тысяч рублей) в расчетно-кассовом центре обмениваются:

- до 100 тысяч рублей одному лицу непосредственно в момент предъявления. Причем если сумма наличных денег, предъявленная гражданином к обмену, превышает установленную сумму обмена менее чем на 1000 рублей, она также обменивается в момент предъявления;

- сумма денежной наличности, превышающая 100 тысяч рублей, перечисляется расчетно-кассовым центром на срочный депозит гражданина в любом учреждении Сберегательного банка Российской Федерации сроком на 6 месяцев с начислением установленных процентов по счету».

Вышепротитированный нормативный акт Центрального банка определял, что при обмене должен осуществляться его учет для граждан России и приравненных к ним лиц. При осуществлении учета фиксировались следующие данные: фамилия, имя, отчество лица, обратившегося с заявлением об обмене, данные паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, в том числе вид на жительство (номер, кем и когда выдан документ, адрес прописки). При учете устанавливались: дата обращения с заявлением на обмен, сумма, предъявленная к обмену, и решение начальника расчетно-кассового центра по обмену («произвести обмен», «в обмене отказать»), суммы, принятые к непосредственному обмену и отдельно зачисленные на срочный депозитный счет, реквизиты учреждения Сберегательного банка, куда перечислены деньги для открытия срочного депозитного счета.

Заявление гражданина и подтверждающие документы должны были сохраняться в документах дня при кассовом расходном ордере. В документах, удостоверявших личность совершившего обмен (паспорте, военном билете, виде на жительство), проставлялась отметка «обмен произведен», сопровождавшаяся указанием даты, подписью и печатью расчетно-кассового центра.

Осуществление обмена денежных знаков старого образца для граждан Союза Независимых Государств, не имеющих статуса беженца, с 1 сентября 1993 года было прекращено.

В августе 1993 года широкое распространение получили случаи попыток обмена физическими лицами большого числа денежных купюр достоинством 1, 3, 5, 10 рублей эмиссий 1961–1992 годов на банкноты Банка России 1993 года посредством краткосрочного помещения сумм на личные сберегательные счета, а также через коммерческие банки или предприятия торговли. Имели место случаи, когда граждане предъявляли в кассы полные пачки денежных билетов в упаковке коммерческих банков стран СНГ. Подобные действия граждан наносили существенный экономический ущерб Российской Федерации.

В связи с этим Банк России телеграммой 3 сентября 1993 года №189-93 обратил внимание учреждений Сберегательного банка и коммерческих банков на сложившуюся ситуацию, рекомендовав им осуществлять «взвешенный и дифференцированный подход к расчетно-кассовому обслуживанию клиентуры».

Смысл данной рекомендации вполне очевиден, однако, по существу, она не имела конкретного юридического содержания, не была обеспечена конкретными юридическими гарантиями. Банк России обязывал во всех случаях и попытках внесения на счета уплаты за товары и услуги пачками денежных билетов в упаковке коммерческих банков государств СНГ информировать органы внутренних дел Российской Федерации. Все суммы, поступающие в расчетно-кассовые центры денежной наличности в упаковке банков других государств, подлежали отнесению на специальный счет до выяснения органами внутренних дел «природы появления этих денег». Безусловно, терминология цитируемого правового акта, в частности, последняя формула, не выдерживает критики, однако содержание её вполне понятно. Можно утверждать, что негативные явления, с которыми в этот момент пытался бороться Центральный банк, были результатом неадекватной политики российского правительства, направленной на сохранение так называемого единого рублевого пространства. Этот инструмент, вероятно, планировалось использовать для осуществления политического и экономического влияния на бывшие союзные республики СССР. Однако подобные планы оказались неосуществимы. Независимые суверенные государства в короткий период времени осуществили переход к самостоятельным национальным валютам.

Целью изъятия купюр образца 1961–1992 годов была защита национальной денежной системы, страдавшей от притока наличности в купюрах старого образца из стран бывшего Союза ССР. После обмена на законном основании в обороте находились вплоть до 1 сентября 1993 г. купюры образца 1961–1992 годов достоинством 1, 3, 5 и 10 рублей и монеты.

Мероприятия, связанные с противодействием притоку наличности, были продолжены, в частности, телеграммой Центрального банка №203-93 от 29 сентября 1993 года. Этот документ определял, что с 1 октября 1993 года одноразовый обмен денежной наличности должен был производиться при предъявлении гражданами документов, подтверждающих невозможность по не зависящим от гражданина Российской Федерации причинам осуществить обмен в установленные сроки. Фактические основания, которые должны были подтверждать данные документы, были конкретно установлены: нахождение в загранкомандировке, в плавании, в отпуске вне территории Российской Федерации, на лечении. В случае многократного превышения установленного лимита суммы непосредственного обмена (100 000 рублей) требовалось предъявление документов, подтверждающих законность источников доходов.

В ноябре 1993 года был издан еще один документ Центрального банка, регламентирующий порядок обмена. Телеграммой №231-93 от 13 ноября 1993 года Центральный банк определил, что обмен рублевой денежной наличности образца 1991–1992 годов должен с момента опубликования настоящего документа осуществляться только в тех случаях, «когда предъявленная к обмену документально подтвержденная сумма получена гражданином до 26 июля 1993 года». Было также установлено, что граждане государств так называемого «ближнего зарубежья», прибывающие в Россию на постоянное место жительства, за исключением граждан, имеющих статус беженцев, либо в командировку, для обучения или с другими целями, должны иметь при себе валюту, обмен которой на территории Российской Федерации осуществляется учреждениями уполномоченных банков в официальном порядке. Рублевая денежная наличность старого образца, предъявляемая вышеназванными категориями граждан, обмену не подлежала. Кроме того, было установлено, что банкноты Банка России образца 1992 года достоинством 5000 и 10000 рублей, эмитированные на территории Российской Федерации, поскольку они поступили в ходе обмена в кассы Банка России в полной сумме, начиная с 16 ноября 1993 года, не подлежали обмену.

Начиная с этой же даты, 16 ноября 1993 года, телеграммой ЦБ №232-93 от 15 ноября 1993 года был запрещен выпуск в платежный оборот из касс учреждений банков государственных казначейских билетов СССР и билетов Государственного банка СССР образца 1991–1992 годов достоинством 1, 3, 5, 10 рублей. Эта мера была связана с тем, что в обороте данные купюры должны были функционировать до 31 декабря 1993 года. Эти денежные знаки до указанного времени должны были приниматься в качестве средства платежа и аккумулироваться в кассах банков для последующей утилизации.

Телеграмма Центрального Банка России 25 ноября 1993 года №250-93 установила особый порядок использования банкнот образца 1961–1992 гг. достоинством 1, 3, 5, 10 рублей с 1 декабря 1993 г. Данные купюры подлежали безусловному приему от граждан России организациями, предприятиями и учреждениями всех видов собственности во все виды платежей. В то же время всем организациям, предприятиям и учреждениям запрещается начиная с 1 декабря 1993 г. выдавать из своих касс указанные банкноты на любые цели, в том числе указанные банкноты, поступившие в течение дня в кассы, подлежали обязательной сдаче в составе обязательной выручки в учреждения банков.

В 1993 году, как уже было сказано, была осуществлена эмиссия купюр нового образца. Эти денежные знаки именовались «Билеты Банка России», причем какие-либо надписи, свидетельствующие об обеспечении денежных знаков какой-либо форме, отсутствовали. То же, кстати, относится к купюрам, эмиссия которых состоялась в 1995 году, и купюрам, находящимся в обращении после проведения деноминации, осуществленной на основании Указа Президента Российской Федерации 4 августа 1997 года «Об изменениях нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен». В 1995 г. были выпущены билеты Банка России нового образца и частично изменен купюрный состав – введен билет достоинством 100 000 рублей. Билеты образца 1993 и 1995 годов находились в обращении параллельно, отличаясь символикой, дизайном и методами защиты.

§3. ДЕНЕЖНАЯ РЕФОРМА КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Денежная реформа представляет собой полное или частичное существенное преобразование денежной системы, которое проводится государственной властью для стабилизации и упорядочения денежного обращения.

Каждая денежная реформа индивидуализирована, т.к. имеет конкретные, точно определенные цели и задачи.

Вероятно, в связи с этим в данном тексте целесообразно рассмотреть сущностные характеристики конкретных, наиболее близких по времени денежных реформ, осуществленных в СССР. В советское время было осуществлено две полномасштабные денежные реформы.

Первая реформа была проведена в связи с необходимостью организовать денежное обращение для обслуживания рыночных отношений, частично восстановленных в ходе так называемой новой экономической политики Советской власти, осуществлявшейся в целях преодоления экономического и социально-политического кризиса, последовавшего после завершения Гражданской войны.

Политика принудительного отчуждения материальных благ – сельскохозяйственной продукции у производителя и принудительного распределения их среди населения посредством карточной системы, различного рода пайков и специальных распределителей продуктов, практиковавшаяся в ходе Гражданской войны, – не имела перспектив ввиду того, что земли сельскохозяйственного назначения были переданы в собственность

крестьян. Производитель сельскохозяйственной продукции, столкнувшись с ситуацией, когда свободная реализация этой продукции была невозможна или, во всяком случае, представлялась по действующему законодательству, фактически производил ее в пределах параметров собственных нужд. Крестьянское хозяйство реально становилось натуральным, так как рыночные отношения ликвидировались.

Для того чтобы обеспечить функционирование существовавшего политического режима, необходимо было организовать легальный рынок. Эта задача была решена, в частности, на законодательном уровне, принятием Гражданского кодекса РСФСР 1922 г., который легализовал сделки и частное предпринимательство, правда, в строго ограниченных размерах. Кодекс ввел право частной собственности в трех формах: единоличная частная собственность; собственность нескольких лиц (общая собственность лиц, не составляющих объединение); собственность частных юридических лиц. При этом в нормах кодекса содержался целый ряд ограничений права частной собственности – прежде всего это касалось круга объектов, которые могли находиться в частной собственности, и количественных параметров – размеров торгового и вообще любого частного предприятия.

Однако главное в новом кодексе – придание законного характера предпринимательской деятельности, т.е. сделкам, а следовательно, рыночным отношениям. В этом отношении характерно признание видного большевика и советского юриста П.И. Стучки по поводу содержания Гражданского кодекса 1922 г.: «Наш Кодекс... пришлось почти целиком и дословно списать с лучших образцов гражданского права Запада...»¹.

Отменить в принципе рынок и соответственно денежные отношения не представлялось возможным.

Модель безденежных отношений, попытка легализации которой была предпринята властью в 1918–1920 гг., не была воплощена, деньги отменены не были, хотя еще в 1920 г. главный орган большевистской партии – газета «Правда» утверждала буквально следующее: «...перед глазами постепенно вырастает одно из таких преобразований – уничтожение роли денег, уничтожение самих денег... тысячелетние устои товарного строя рушатся, как картонные домики, после первых же лет организационных усилий победившего пролетариата... Наши дети, выросши, будут знакомы с деньгами уже только по воспоминаниям, а наши внуки узнают о них только по цветным картинкам в учебниках истории»².

Впрочем, на некоторых территориях, где была установлена советская власть, предпринимались некоторые попытки организовать денежное обращение и каким-то образом при этом даже осуществить обеспечение эмиссии. Так, в Туркестанской Советской Федеративной Республике, которая была провозглашена Пятым Краевым Советом 30 апреля 1918 года, была осуществлена эмиссия туркестанского червонца, который обеспечивался «опием, хранящимся в Государственном банке, и всем достоянием области Семиречья». Эмиссия и ее обеспечение были узаконены ЦИК Республики. Впрочем, в конце 1919 года Семиречинская эмиссия была прекращена, а опиумные деньги изъяты³. Собственно в Советской России денежная система находилась в катастрофическом состоянии: в обращении реально находились несколько видов денежных знаков и их суррогатов. С мая 1919 г. всякое регулирование эмиссии советских денег было фактически отменено, Совет Народных Комиссаров постановил, что выпуск денежных знаков следует осуществлять «в пределах действительной потребности народного хозяйства в денежных знаках»⁴.

¹ Стучка П.И. 13 лет борьбы за революционно марксистскую теорию права: Сборник статей 1917–1930. С. 1931. – С. 125.

² Правда. 1920. 17 октября.

³ Афонченкова Е. Где деньги // Весь мир. – №5. – 2004. – С. 115.

⁴ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – М., 1920. №76 от 17 мая 1919 г.; См.: Мельникова А.С. Твердые деньги. – М.: Политиздат, 1973. – С. 59.

Результатом подобной политики неограниченной эмиссии стала гиперинфляция, катастрофическое падение цены денег – так, в конце 1923 года, т.е. непосредственно перед началом фактической реализации денежной реформы, одноразовый билет в петроградском трамвае стоил 50 000 000 рублей¹.

Реформа была определена двумя декретами Совета Народных Комиссаров от 25 июля и 11 октября 1922 г. Эти законодательные акты предусматривали эмиссию банковских билетов, которые подлежали обеспечению драгоценными металлами и конвертируемой, устойчивой иностранной валютой на 25% и краткосрочными векселями и быстореализуемыми товарами на 75%.

Билеты получили наименование «червонцы». Термин этот восходит к неофициальному наименованию голландских дукатов, находившихся в обращении в XVI–XVII веках на территории Восточной Европы, и связан с цветом высокопробного золота, из которого они чеканились. Червонцами в России именовались золотые монеты разного достоинства. С 1755 года и до Первой мировой войны это были золотые монеты достоинством 10 рублей, так называемый империял, и 5 рублей – полуимпериял. Золотое содержание советского червонца составляло 7,7423 г чистого золота, что соответствовало весу десятирублевой золотой монеты императорской России. Были выпущены билеты достоинством 25, 10, 5, 3, 2 и 1 червонец.

В 1923 году началась эмиссия червонцев в виде золотых монет, которые по весу и содержанию золота были эквивалентны царским десятирублевым монетам. Реального экономического значения эмиссия советского золотого червонца не имела, объем эмиссии был совсем незначителен, монеты эти тотчас тазаврировались, если вообще попадали в обращение. По существу, выпуск золотой монеты представлял собой манипуляцию власти, предназначенную обеспечить доверие населения к бумажному червонцу.

Параллельно с новыми банковскими билетами в обращении находились бумажные знаки (совзнаки), не имевшие никакого реального обеспечения. Выпуск червонца был важным этапом стабилизации денежной системы, но полностью он этой задачи не решил. Необходимость ликвидации параллельного денежного обращения стала очевидной, и 5 февраля 1924 г. был издан декрет Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР, согласно которому в обращение были выпущены новые казначейские билеты достоинством 1, 3, 5 рублей, причем один червонец приравнивался к 10 рублям.

Номинал казначейских билетов указывался в золоте: «5 рублей золотом», «3 рубля золотом», но на золото билеты не разменивались². Для того чтобы обеспечить доверие обывателя к новым казначейским билетам, в 1924 году была осуществлена эмиссия разменной серебряной и медной монеты. Были выпущены серебряные монеты достоинством в 1 рубль, 50, 20, 15 и 10 копеек, медные монеты достоинством в 5, 3, 2, 1 копейку. Один рубль серебряной или медной монетой был приравнен к одному рублю в казначейских билетах, т.е. номинально к одному рублю золотом, хотя фактически обмену на золото, как уже было сказано, казначейские билеты не подлежали. В феврале 1924 года декретом ЦИК и СНК СССР эмиссия советских денежных знаков была прекращена, а наличные их запасы, находившиеся в руках государства, было предписано уничтожить. Совдензнаки сохраняли при этом законную платежную силу до 10 мая 1924 года, а затем, до 30 мая подлежали обмену в кассах Народного комиссариата финансов и Государственного банка. Реформа была весьма успешной, введение твердой валюты – одна из немногих безусловных удач советской власти в финансовой сфере.

¹ См.: Чуковский К.И. Дневник. 1901–1929. – М.: Советский писатель, 1997. – С. 255.

² Мельникова А.С. Твердые деньги. – М.: Политиздат, 1973. – С. 59.

В этой связи небезынтересна оценка реформы ее современником: «С введением НЭПа условия жизни резко изменились к лучшему, возможности раскрылись. Этому в значительной степени содействовало и появление устойчивой валюты – червонца, пришедшего на смену так называемым денежным знакам – банкнотам, никакой ценности не имевшим, хотя номинально они и исчислялась сотнями тысяч и миллионами. Вместе с червонцами появилось желание обладать ими в возможно большем количестве. И наша молодежь пустилась во все тяжкие – зарабатывать»¹.

После прекращения реализации советской властью новой экономической политики и перехода к тоталитарной государственности, ориентированной на индустриализацию и милитаризацию, и фактического отказа от рыночных отношений, в начале 30-х годов сложилась своеобразная советская денежная система, просуществовавшая многие десятилетия. В обращении функционировали банковские билеты (кредитные билеты), именовавшиеся червонцами, казначейские билеты и металлическая монета. Хотя наименование «червонец» сохранялось на купюрах вплоть до денежной реформы 1947 года, но реально денежной единицей в СССР с начала 30-х годов стал рубль. В 1931 году серебряная монета была заменена никелевой.

В связи с потребностями интенсификации внешней торговли СССР, что в свою очередь было связано с принципиальным изменением основ экономической политики, в середине 30-х годов произошли соответствующие изменения в правовом регулировании денежного обращения. В 1936 году было установлено золотое содержание рубля в размере 0,16767 г, т.е. именно рубль стал собственно денежной единицей. С 1937 года курс рубля устанавливался на основе доллара США, причем один доллар составлял по курсу 5 рублей 30 копеек. Данное соотношение формально сохранялось до 1950 года.

Вторая советская денежная реформа была проведена в 1947 году. Постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 14 декабря «О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольственные и промышленные товары» была определена эмиссия новых денег и установлен обменный курс старых наличных денег на новые наличные в соотношении 10 к 1. Параллельно с обменом наличных была проведена так называемая льготная переоценка вкладов в сберегательных кассах. Вклады граждан в размере до трех тысяч рублей не переоценивались вовсе, вклады от 3 до 10 тысяч переоценивались по соотношению 3 к 2, свыше 10 тысяч – 2 к 1². Цель данной операции – привлечение денежных средств населения во вклады – была достигнута. Денежные средства кооперативов и коллективных хозяйств в банковских вкладах были переоценены в соотношении 5 к 4, денежные средства в банковских вкладах государственных предприятий не переоценивались. В результате реформы значительные денежные средства были изъяты у населения посредством переоценки денег. Характер выпуска денег и их обращения не изменился. Переименованы были названия банковских билетов. Реформа имела ярко выраженный фискальный характер.

В 1950 году курс рубля, на базе доллара, был упразднен, и установлено золотое содержание рубля в размере 0,222168 г. В 1961 году после деноминации золотое содержание рубля было повышено и составило 0,987412 г.³ Надо сказать, что все вышеупомянутые манипуляции с золотым содержанием имели политический характер и внешнеэкономическую подоплеку, а к реальному денежному обращению, имевшему место в СССР, отношения не имели.

¹ Записки князя Кирилла Николаевича Голицына. – М., 1997. – С. 149.

² Финансово-кредитный словарь. Т. I. – М., 1994. – С. 347.

³Зварич В.В. Нумизматический словарь. – С. 148.

О неудавшейся попытке осуществления конфискационной денежной реформы в Российской Федерации в 1993 г. уже было сказано.

Ни в советское время, ни в постсоветский период больше денежных реформ не проводилось, а для регулирования денежного обращения применялась деноминация.

§4. ДЕНОМИНАЦИЯ

Деноминация (от лат. *denominatio* – переименование) сводится в целом к укрупнению национальной денежной единицы, которое осуществляется посредством обмена старых денежных знаков на новые по установленному отношению. В таком же соотношении одновременно пересчитываются цены на товары и услуги, балансы предприятий и организаций всех форм собственности, все выплаты физическим лицам (заработная плата, гонорары, пособия, пенсии) и юридическим лицам, денежные средства на банковских счетах. Деноминация приводит к изменению валютного курса деноминированной национальной денежной единицы, номинальному сокращению денежной массы, упрощению денежных расчетов.

В советское время были проведены три деноминации. Две из них – в начале 20-х годов. Первая деноминация проводилась в соответствии с Декретом от 3 ноября 1921 г. были выпущены новые денежные знаки образца 1922 г. Новый рубль был приравнен к 10 тысячам рублей в прежних денежных знаках. Вторая деноминация была осуществлена буквально вслед за первой – в 1922 г. По Декрету от 24 октября 1 рубль нового образца был приравнен к 100 рублям образца 1922 г. или к 1 миллиону рублей в денежных знаках всех прежних выпусков, которые находились в обращении. Очевидно, что первая деноминация не достигла цели и должна была быть срочно подкреплена второй. Впрочем, и эта мера не обеспечила стабилизации национальной валюты и для этого потребовалась описанная выше денежная реформа 1922 г. (см. §3 темы 9).

Третья деноминация была проведена в январе 1961 г. Еще в 1958 году в руководящих партийных государственных органах обсуждались вопросы общей оптимизации денежной системы СССР, деноминации рубля и выпуска денег нового образца. Совет Министров СССР 24 февраля 1958 года принял Постановление о чеканке монет нового образца. В октябре-декабре 1958 года деньги нового образца были перемещены в территориальные хранилища Государственного Банка. Население было проинформировано о предстоящих преобразованиях заблаговременно: 4 мая 1960 года было подписано и 5 мая обнародовано Постановление Совета Министров СССР «Об изменении масштаба цен и замене ныне обращающихся денег новыми деньгами». В связи с этим резко увеличились объемы закупок товаров повседневного спроса физическими лицами и активизировался приток вкладов населения в сберегательные кассы. В октябре 1960 года был начат перерасчет вкладов в сберегательных кассах, при перерасчете вкладчику не надо было лично являться в сберкассах, все вклады автоматически пересчитывались в соответствии с единым параметром – 10 к 1. С 1 января 1961 года в обращении появились банкноты нового образца достоинством 1, 3, 5, 10, 25, 50, 100 рублей. Монеты нового образца чеканились номиналом 1, 3, 5, 10, 25, 50 копеек и 1 рубль.

Денежные знаки образца 1947 года и серебряная, никелевая, медная и бронзовая монеты, выпущенные в СССР начиная с 1921 г., подлежали изъятию из обращения и обмену на новые в соотношении 10 к 1. Обращение старых денежных знаков (в обывательской терминологии «хождение») продолжалось по 1/10 их нарицательной стоимости без ограничений до 1 апреля 1961 года. Единственное исключение составляла разменная монета достоинством 1, 2, 3 копейки, которая вообще не подлежала изъятию и предполагалась к сохранению в обороте вплоть до естественного исчезновения.

Со 2 января 1961 г. в СССР было открыто 28,5 тысяч обменных пунктов. На территории с небольшой плотностью населения функционировали передвижные обменные пункты. Интенсивный обмен денежных знаков осуществлялся до середины января 1961 года. После этого темп обмена снизился и пятая часть обменных пунктов была досрочно закрыта. В целом, через обменные пункты прошло немногим более трети общей суммы денег, подлежавших обмену. К февралю 1961 года более 90% старых наличных денег было изъято из оборота. При этом около 4,5% суммы старых денег населением к обмену не было предъявлено.

Дробная часть копейки увеличилась при пересчете цен и тарифов до целой копейки. Исключение было сделано для цен на хлеб, молочнокислые продукты и товары детского ассортимента. Применительно к данным товарам при округлении цен, оканчивавшихся на 0,5 копеек, округление проводилось в сторону снижения.

Формально советские деньги эмиссии 1961 г. обладали золотым обеспечением. На балансе Государственного банка СССР числилось 497,1 тонна золота. Покупная цена на золото была установлена в соотношении 1 рубль – 1 грамм. Содержание золота в рубле повышалось в 4,4 раза, то есть до 0,987412 грамма. Следует подчеркнуть, что установление золотого содержания реально было фикцией, так как фактически возможность обмена на золотую монету или иной золотой эквивалент (например, золото в слитках) не предусматривалась. Именно поэтому мероприятия 1961 года ни в коем случае нельзя считать денежной реформой, так как очевидно, что по существу это была деноминация.

В 1961 году Государственный банк произвольно установил курс рубля по отношению к доллару в соотношении 90 копеек за доллар.

Изменение масштаба цен и замена денег старого образца была затруднена нехваткой товарных фондов. В 1961 году их дефицит составлял приблизительно 1,2 миллиарда рублей. Остро в розничной торговле ощущался недостаток продуктов питания и товаров первой необходимости. В связи с несоответствием объема денежной массы и товарных фондов на колхозных рынках цены на продукты питания несколько выросли.

В феврале 1961 года было отмечено появление поддельных денежных знаков, выполненных по новым образцам. Распространенными способами подделки денежных знаков были печать денежных билетов с фотонегативов и клише, изготовленных граверным и фотомеханическим способом, а также однократное копирование денежных знаков с помощью размягчения химическим способом красок на подлинных купюрах. Фальшивые монеты изготавливались посредством литья в гипсовых и металлических формах, штамповки и гальваноластики.

Министерство финансов СССР обратилось в Центральный Комитет Коммунистической партии Советского Союза и в Совет Министров СССР с предложением «разрешить именовать впредь проведенные мероприятия денежной реформой 1961 года». При этом было подчеркнуто, что «денежная реформа 1961 года, проведенная в нашей стране, является самой гуманной в истории». В принципе рассуждения о гуманности какой бы то ни было денежной реформы представляются не имеющими логического основания, так как задача любой денежной реформы – то или иное преобразование конкретной денежной системы.

Очевидно, что преобразование денежной системы, осуществленное в 1961 году, по существу было не чем иным, как деноминацией. Не ясно, по каким соображениям финансовые органы СССР предложили присвоить этим мероприятиям неадекватное название денежной реформы. Возможно, здесь имели место соображения идеологического порядка. Так или иначе, однако это наименование закрепилось в массовом сознании советских обывателей.

В Российской Федерации деноминация была проведена в соответствии с Указом Президента №822 от 4 августа 1997 г. «Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен». В этом документе определены её цели: «укрепление национальной валюты, стимулирование притока капитала в сферу производства товаров и услуг, рост производственных инвестиций, полное погашение инфляционных ожиданий в экономике, совершенствование денежного обращения в стране, упрощение учета и расчетов в хозяйстве...».¹ В рамках деноминации осуществлялись укрупнение российской денежной единицы и замена обращающихся рублей на новые по соотношению 1000 рублей в деньгах старого образца на 1 рубль в новых. При этом старые денежные знаки не изымаются, а обеспечивается параллельное обращение старых и новых денежных знаков в течение 1998 г.

После 31 декабря 1998 года обращение «старых» денежных знаков прекращалось.

Но в указе было подчеркнуто, что Центральный банк обязан обеспечить «безболезненное для населения и экономики страны проведение операции по введению в платежный оборот Российской Федерации «денежных знаков нового образца, в том числе прием и обмен учреждениями Центрального банка Российской Федерации денежных знаков старого образца до 2002 года». Указом Президента РФ от 3 декабря 2001 года №1387 сроки приема и обмена учреждениями Центрального банка Российской Федерации денежных знаков старого образца были продлены до 2003 года.

Во исполнение Указа 4 августа 1997 г. Совет директоров Центрального банка России тогда же принял решение №32, согласно которому изменялась нарицательная стоимость денежных знаков и масштаб цен в соотношении 1000 к 1. Таким образом, можно сказать, что «1000 рублей превратились в 1 рубль». С 1 января 1998 года были введены в обращение банкноты Банка России образца 1997 г. достоинством 5, 10, 50, 100 и 500 рублей и металлическая монета достоинством 1, 2 и 5 рублей и 1, 5, 10, 50 копеек. Таким образом, вместо имевших хождение девяти видов бумажных купюр различного номинала было введено в обращение пять видов купюр соответствующих номиналов.

Было определено, что банкноты Банка России образца 1993 г. (включая их модификации 1994 г.) и образца 1995 г., находящиеся в обращении, и металлическая монета СССР и Банка России 1961–1996 годов выпуска остаются в обращении в течение всего 1998 г.

Решением Совета директоров Банка России от 4 августа 1997 г. было установлено, что прямой обмен денег старого образца кредитными организациями не производится, а начиная с 1 июля 1998 г. все кредитные организации при осуществлении расходных кассовых операций должны выдавать клиентам только банкноты и монеты образца 1997 г., а банкноты и монеты старого образца подлежат сдаче учреждениям Банка России. После 1 июля 1998 г. выдача денежных знаков старого образца из касс кредитных организаций запрещена.

В целях реализации указа о деноминации Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 18 сентября 1997 «О проведении мероприятий в связи с изменением нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен», которым предусмотрены конкретные мероприятия по пересчету оптовых и розничных цен, тарифов, надбавок, наценок и скидок исходя из нового масштаба цен². При этом определено, что все цены и тарифы должны указываться вплоть до 31 декабря 1998 г. параллельно как в новом, так и в старом масштабах цен. Если при пересчете цен и тарифов в новый масштаб образуются дробные части копеек, то сумма должна быть округлена до целой копейки, причем дробная часть копейки менее ее половины отбрасывается, более половины копейки округляется до целой копейки.

¹ СЗ РФ. 1997. №32. Ст. 3752.

² См.: СЗ РФ. 1997. №38. Ст. 4389.

Для осуществления оперативной консультативной помощи территориальным учреждениям Банка России по вопросам, связанным с реализацией деноминации рубля и перехода на новый План счетов бухгалтерского учета в учреждениях Банка России и кредитных организациях в Главных управлениях Банка России по Хабаровскому и Красноярскому краям, по Пермской области, по Ингушской республике и Национальных банках Республик Дагестан и Кабардино-Балкария, были организованы 6 окружных центров, функционировавших в указанных территориальных учреждениях Банка России в период с 30 декабря 1997 года по 6 января 1998 года. Для работы в этих опорных центрах были сформированы рабочие группы из специалистов центрального аппарата Банка России.

После опубликования вышеупомянутого Указа Президента России в центральном аппарате Банка России в целях полного информирования населения по вопросам предстоящей деноминации была организована многоканальная телефонная «горячая линия». Руководители Банка России отвечали на вопросы граждан по радио, телевидению и в прессе. Рассмотрены и даны ответы на многочисленные письма граждан по вопросам, связанным с деноминацией рубля. Более 80% вопросов, заданных по «горячей линии» и в письмах, составляли вопросы, связанные с вкладами граждан в учреждения Сбербанка России, внесенных с 20 июня 1991 года и обесценившихся в последний период, а также возможности их компенсации с даты проведения деноминации. Очевидно, что подобные вопросы собственно к деноминации отношения не имели.

Банком России были заключены с объединением «Гознак» и его предприятиями договоры об изготовлении банкнот и монет образца 1997 года, составлены планы завоза их в учреждения Банка России с целью оптимизации расходов Банка России на изготовление денег при подготовке к деноминации, учитывая полученное принципиальное согласие Президента и Правительства Российской Федерации на ее проведение. В конце 1996 года постепенно начали сокращаться заказы на производство банкнот образца 1995 года. В целях выяснения потребностей кредитных организаций в денежных знаках нового образца в первые дни января 1998 года Банком России было организовано получение оперативной информации по состоянию на 25 декабря 1997 года о сумме денежной наличности нового образца, заявленной к получению кредитными организациями в период со 2 по 5 января 1998 года, что позволило уже со 2 января 1998 года обеспечить ввод обращения денег нового образца в полных суммах, заявленных кредитными организациями.

Контроль за процессом изъятия из обращения денежной наличности старого образца и выдачи денег нового образца осуществлялся на основании ежедневных отчетов территориальных учреждений Банка России. Банк России обеспечил подготовку парка сортировальных машин к обработке банкнот и монет образца 1997 года: была проведена работа по адаптации имевшегося оборудования и созданы новые образцы машин, получено дополнительное оборудование и материалы для обработки как новой, так и выводимой из обращения денежной наличности.

В 1998 году проводилась плановая работа по обеспечению учреждений Банка России денежной наличностью нового образца. В результате, размер запасов денежной наличности нового образца поддерживался на уровне, обеспечивавшем осуществление выплат из касс учреждения Банка России в необходимых объемах только денежными знаками нового образца. Одновременно осуществлялся вывоз из учреждений Банка России денежной наличности старого образца, ее пересчет и утилизация. Для осуществления контроля за динамикой изъятия из платежного оборота денежной наличности старого образца и в целях организации ее оперативного вывоза Банком России в период с 1 января 1998 года по 1 октября 1998 года была введена отчетность об остатках в резервных фондах банкнот и монет старого образца в стоимостном и количественном выражениях.

В результате деноминации уменьшилось номинальное количество денег, обслуживающих платежный оборот, упростились расчеты населения за товары и услуги, а также бухгалтерские операции, совершаемые в наличной и безналичной форме.

Проведение деноминации в 1998 г. не встретило сколько-нибудь серьезных трудностей, чему безусловно способствовал слаженный механизм взаимодействия органов власти и управления, достаточно совершенная в данном случае методика правового регулирования и конкретная правовая база.

Несколько важнейших функций в сфере денежного обращения выполняет Банк России¹. Он прогнозирует производство на специальных предприятиях банкнот и монет, организует их перевозку и хранение, создает резервные фонды. Банк России определяет своими нормативными актами правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций, устанавливает порядок ведения ими кассовых операций. Кроме того, им определяются признаки платежеспособности денежных знаков, порядок замены поврежденных и ветхих банкнот, а также порядок их уничтожения. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1994 г. был установлен предельный размер расчетов наличными деньгами. Согласно этому акту, все расчеты на сумму, превышающую 2 миллиона рублей, должны были осуществляться только в безналичной форме².

По объективным причинам, в первую очередь, вследствие инфляционного процесса, это решение оказалось неэффективным. В настоящее время действует статья 861 Гражданского кодекса, согласно которой расчеты граждан, не связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, могут производиться наличными деньгами без ограничения суммы, а расчеты между юридическими лицами и расчеты граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке, а также наличными деньгами, если иное не установлено законом.

§5. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗНАЛИЧНОГО ДЕНЕЖНОГО ОБОРОТА

Безналичный денежный оборот представляет собой движение денег в виде перечислений по счетам в кредитных учреждениях и зачетов взаимных требований. Реализуется безналичный денежный оборот посредством безналичных расчетов, которые, в свою очередь, осуществляются через кредитные учреждения с помощью векселей, чеков, кредитных карточек и других платежных документов. Правовую базу безналичных расчетов составляют Гражданский кодекс РФ и законодательные акты, регулирующие обращение векселей в России.

Расчеты в безналичной форме осуществляются, как правило, перечислением средств со счета плательщика на счет получателя в кредитной организации (банке). Законодательство допускает осуществление безналичных расчетов платежными поручениями, по аккредитиву, чеками, расчетами по инкассо, а также в иных формах, установленных законом, в соответствии с банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота (ГК, ст. 862).

¹ СЗ РФ. 1995. №18. Ст. 1593. Ст. 34.

² СЗ РФ. 1994. №31. Ст. 3276.

Расчеты платежными поручениями

Платежное поручение представляет собой поручение плательщика банку произвести перевод означенной в этом документе суммы на банковский счет указанного лица за счет средств, находящихся на счете плательщика. Таким образом, платежное поручение является банковским переводом.

Законодательством установлено, что срок всех безналичных расчетов, в том числе и банковского перевода, не должен превышать двух операционных дней в пределах одного субъекта Российской Федерации и пяти операционных дней в пределах всей страны. Платежное поручение и представляемые вместе с ним расчетные документы должны по оформлению соответствовать требованиям закона. Платежные поручения должны быть приняты кредитной организацией в день их предъявления, причем независимо от наличия средств на счете плательщика. При этом принятие поручения не означает безусловного его исполнения. Если средств на счете плательщика нет вовсе или их недостаточно для осуществления выплаты по платежному поручению, то данное платежное поручение не исполняется и помещается в специальную банковскую картотеку «Расчетные документы, не оплаченные в срок» на очередь, причем в установленном порядке начисляются пени за просрочку платежа. Платежное поручение подлежит оплате по появлению необходимых средств на счете либо в порядке, установленном статьей 25 Гражданского кодекса Российской Федерации «Несостоятельность (банкротство) индивидуального предпринимателя». Платежные поручения составляются на специальных бланках. В том случае если платежное поручение не соответствует установленным требованиям, банк имеет право уточнить содержание поручения и если не получит ответа, может без исполнения возвратить его плательщику. Поручение исполняется банком безусловно (при наличии средств на счете плательщика), если иное не определено договором между плательщиком и банком.

Расчеты по аккредитиву

При осуществлении расчетов по аккредитиву (от лат. *accreditivus* – доверительный) банк по поручению плательщика, открывшего аккредитив, обязан произвести платежи либо учесть, оплатить или акцептовать переводной вексель. Такой банк именуется банком-эмитентом, он действует от своего имени и за счет плательщика. Законом предусмотрено два вида аккредитивов – отзывные и безотзывные. *Отзывные* аккредитивы могут быть отменены или изменены банком-эмитентом без предварительного уведомления получателя средств. Это не создает никаких обязательств для банка-эмитента по отношению к получателю средств. Все аккредитивы, не имеющие специального указания в их тексте о том, что они являются безотзывными, признаются отзывными. *Безотзывным* считается аккредитив, который не может быть отменен без согласия получателя средств (ГК, ст. 869). Ответственность за нарушение условий аккредитива перед плательщиком несет банк-эмитент, а перед ним – исполняющий банк. Основания закрытия аккредитива точно определены 873 статьей Гражданского кодекса. Аккредитив закрывается по истечении его срока, по заявлению получателя средств об отказе от использования аккредитива, если такая возможность предусмотрена условиями данного конкретного аккредитива, по требованию плательщика о полном или частичном отзыве аккредитива.

Расчеты по инкассо

Осуществляя расчеты по инкассо (от итал. *incassare* – класть в ящик), банк-эмитент обязан по поручению клиента осуществлять за его счет действия по получению платежа и (или) согласия либо гарантии оплаты (акцепта платежа). В случае неисполнения или

ненадлежащего исполнения поручения клиента по вине банка-эмитента на последний возлагается гражданско-правовая ответственность на основании положений Гражданского кодекса РФ об ответственности за неисполнение обязательств (ст. 874).

Расчеты чеками

Чек представляет собой ценную бумагу, которая содержит безусловное распоряжение чекодателя банку произвести платеж чекодателю. По закону чеком считается документ, содержащий точно определенные реквизиты: наименование «чек», поручение плательщику выплатить конкретную сумму, его наименование, номер счета, с которого должен быть осуществлен платеж, указание даты и места составления чека, подпись чекодателя.

Чеки подлежат оплате за счет средств чекодателя и при условии предъявления к оплате в срок, определенный законом. Предусмотрена возможность передачи прав по чеку, причем для этого достаточно, как и при передаче прав, удостоверенных любой ценной бумагой на предъявителя, вручения чека другому лицу, которое и становится чекодателем (ГК, ст. 874). ГК регламентирует также порядок оплаты чека, его инкассирование, определяет последствия неоплаты чека (ст.ст. 879–885).

Расчеты векселем

Вексель – это ценная бумага, в которой содержится безусловное, абстрактное и строго формальное обязательство или предложение уплатить определенную денежную сумму векселедержателю.

Приемлемо и другое определение: вексель представляет собой письменное долговое обязательство строго установленной формы, дающее его владельцу беспорное право по истечении срока требовать с должника уплаты означенной им денежной суммы.

Вексель был введен в Западной Европе в XII веке как инструмент международных расчетов, а позднее стал использоваться и во внутренней торговле¹. Начиная с XVII столетия вексель приобрел свойство обращаемости, что означает возможность передачи векселя первым векселедержателем другому лицу с соответствующей передаточной надписью – индосаментом (от латинского *in* – на + *dorsum* – спина. Такое название связано с тем, что надпись делалась на обратной стороне («спине»)), или жиро (от итальянского *giro* – оборот).

Впервые в российском законодательстве простые векселя под наименованием крепостей упоминаются в Соборном уложении 1649 года. Указом Петра I 1693 года вексель утверждался в качестве инструмента, предназначенного обслуживать торговые сделки. В реальной коммерческой практике, впрочем, векселя при Петре I не играли большой роли. В первую очередь получили распространение векселя государственных учреждений, которые использовались для перемещения денег из одного казначейства в другое, т.е. для более быстрого оборота казенных средств. Векселя купеческие использовались, прежде всего, для обслуживания внешнеторговых операций.

В связи с этим в 20-х годах XVIII века была начата подготовка проекта Вексельного устава. Первоначальный вариант устава был написан на английском языке, что, очевидно, было связано с тем, что при разработке этого документа широко использовался иностранный опыт и осуществлялись заимствования из западноевропейского законодательства. Английский текст был переведен на немецкий язык, а затем только сделан русский перевод. Разработка устава осуществлялась в Коммерц-коллегии, которую возглавлял граф А.И. Остерман. Официальное издание устава было осуществлено на двух языках –

¹См.: Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. – С. 140.

немецком и русском, причем русский текст изобилует ошибками и невразумительными непонятными фразами¹. Так или иначе, Вексельный устав был принят, причем в манифесте императора Петра II, определявшем вступление этого акта в силу, было указано, что он создан «для пользы и лучшего распорядка в купечестве и для удержания от излишних расходов и опасностей» и «ради того, чтобы в Европейских областях вымышленного вместо перевода денег из города в город, а особенно из одного владения в другое, деньги переводить через письма, названные вексельными, которые от одного к другому даются, или посылаются, и так действительны есть, что почитаются не иначе заемного письма, и приемлются так, как наличные деньги»².

Вексельный устав 1729 года был неудачно сконструирован и ввиду этого неудопонимаем. Существенные положения и примечания не были выделены в особый раздел, но помещены были бессистемно, между образцами форм векселей. Устав состоял из трех частей: 1. «О настоящих купеческих векселях»; 2. «О векселях на государственные учреждения» и 3. «О вексельных формах». Правила составления простых и переводных векселей, условия их обращения и методы взыскания по векселям были описаны в первой части устава, содержащей 39 статей. Несмотря на существенные недостатки и некоторую запутанность содержания, устав отвечал европейским нормам вексельного права и более или менее успешно применялся без существенных изменений вплоть до 1832 года. Впрочем, за это время было издано несколько десятков указов, затрагивавших второстепенные детали вексельного права³.

В 1800 году для дворян и чиновников были введены в обращение особые заемные письма, которые отличались от векселей тем, что при их составлении и дальнейшем движении заемщику необходимо было лично являться для признания долговых обязательств. Мера эта была призвана обеспечить надежность исполнения данных документов, фиксировавших обязательства.

Новый Вексельный устав был принят 25 июня 1832 г., он также в основном содержал положения об обращении переводных векселей. Третий по счету закон – Устав о векселях – был 27 мая 1902 г. Для своего времени это был совершенный нормативно-правовой акт, высоко оцененный отечественными и западноевропейскими специалистами.

После прихода к власти большевиков, декретом Совета Народных Комиссаров 23 декабря 1917 года. «О прекращении платежей по купонам и дивидендам» было, в частности определено: «Все сделки с ценными бумагами воспрещаются. За нарушение настоящего декрета виновные подлежат преданию суду и конфискации всего их имущества»⁴. Фактически это означало прекращение вексельного обращения.

Использование векселей возобновилось с переходом к новой экономической политике и возобновлением товарно-денежных отношений. На основе Устава 1902 г. было разработано «Положение о векселях», утвержденное Постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1922 г. Вновь обращение векселей было прекращено в ходе денежно-кредитной реформы 1929–1930 гг. Однако векселя продолжали функционировать во внешнеторговом обороте. В связи с этим СССР присоединился к Женевской вексельной конвенции 1930 г.

Женевскую систему образуют страны, унифицировавшие свое вексельное законодательство на основе вексельной Конвенции, приняв Единообразный вексельный закон (Австралия, Бразилия, Греция, Италия, Франция, Швеция, Япония и др.), а также страны,

¹См.: Морозан В.В. История банковского дела в России (вторая половина XVIII – первая половина XIX века). – СПб.: Крига, 2004. – С. 28.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Т. VIII. – СПб., 1830.; Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Книга X. – М., 1963. – С. 147.

³ См.: Морозан В.В. Указ. соч. С. 29.

⁴ См.: Декреты Советской власти. Т.1. – М., 1957. – С. 285.

использовавшие его в национальном вексельном законодательстве в качестве примерного закона (Аргентина, Болгария, Гаити, Ирак, Конго, Заир, Ливан, Перу, Румыния, Сирия, Турция, Эфиопия, Южная Корея и др.). Присоединение СССР к Конвенции состоялось 25 ноября 1936 года. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1937 г. было утверждено «Положение о переводном и простом векселе», которое являлось дословным переводом Единообразного закона о переводном и простом векселях и применялось только в работе с иностранными партнерами.

Обращение векселей в России возобновляется в 90-х годах. Постановлением Совета Министров СССР от 10 июня 1990 г. было утверждено «Положение о ценных бумагах», в котором установлено понятие «вексель» и определены виды векселей. Вексельное обращение внутри страны было легализовано. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 июня 1991 г. «О применении векселя в хозяйственном обороте» на территории России было распространено действие «Положения о переводном и простом векселе» от 7 августа 1937 г. Письмом Центрального банка РСФСР «О банковских операциях с векселями» от 9 сентября 1991 г. были утверждены «Рекомендации по использованию векселей в хозяйственном обороте». Особенность ситуации заключалась в том, что для реального обращения векселей не было юридических препятствий, но не было еще и серьезных экономических предпосылок, не было потребности в их использовании. Начиная с 1992 г. положение изменилось. Преобразование условий хозяйствования и либерализация цен породили проблему неплатежей, а это определило потребность в вексельном обращении.

Гражданский кодекс, а также Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 20 марта 1996 г. сыграли большую роль в ликвидации пробелов и недостатков вексельного законодательства. В первую очередь, это касалось проблем правового регулирования исполнения по ценным бумагам.

Федеральный закон «О переводном и простом векселе» от 27 февраля 1997 г. подтвердил действие на территории Российской Федерации «Положения о простом и переводном векселе» 1937 года. В то же время этот закон разрешил важные юридические вопросы вексельного обращения: были лишены права обязываться векселями Российская Федерация, ее субъекты, городские, сельские поселения и другие муниципальные образования, а также установлен запрет на выпуск этих ценных бумаг в бездокументарной форме¹.

«Положение о простом и переводном векселе» 1937 г. до сих пор фактически является главным источником российского вексельного права, т.к. действующий закон по существу представляет собой перевод той же Женевской концепции 1930 г.

Акт содержит два раздела: первый «О переводном векселе» состоит из 74 статей, второй «О простом векселе» – из 4 статей. Такая диспропорция объясняется сложностью функционирования переводного векселя. Положением определены обязательные реквизиты двух видов векселей. Простой и переводной векселя должны содержать: наименование «вексель», включенное в сам текст; простое и ничем не обусловленное *обещание уплатить* (простой вексель) или такое же *предложение уплатить* (переводной вексель); указание срока платежа; наименование того, кому или по приказу кого платеж должен быть совершен; указание даты и места составления; подпись того, кто выдает вексель (векселедателя). Кроме того, в переводном векселе должно быть указано «наименование того, кто должен платить (плательщика)», что, собственно, составляет сущность этого вида ценной бумаги.

Положение о переводном и простом векселе содержит нормы, отражающие основные характеристики векселя: безусловность, абстрактность, формальность. *Безусловность* означает, что обещание или приказ уплатить денежную сумму не могут быть связаны, обусловлены какими бы то ни было обстоятельствами. *Абстрактность* сводится к тому,

¹ СЗ РФ. 1997. №11. Ст. 1238.

что вексель действителен независимо от того, существует ли реально основание, породившее вексельное обязательство. *Формальность* означает, что вексельное обязательство должно быть облечено в форму письменного документа, содержащего все обязательные реквизиты. Закон от 11 марта 1997 г. дополнил соответствующие позиции «Положения о переводном и простом векселе», установив, что вексель обязательно должен быть составлен только на бумажном носителе.

Конкретные нормы Положения регулируют сроки платежа, вексельное поручительство, иски в случае неакцепта или неплатежа, платеж в порядке посредничества, изменения в тексте переводного векселя.

Контрольные вопросы

1. Перечислите элементы денежной системы, установленной в законодательном порядке.
2. К ведению каких органов власти Конституцией РФ отнесено право денежной эмиссии?
3. Охарактеризуйте основные этапы процесса преобразования в сфере денежного обращения за период с 1992–1998 гг.
4. Дайте сравнительную характеристику таких понятий, как «денежная реформа» и «деноминация».
5. Охарактеризуйте нормы уголовного права, определяющие состав преступлений, связанных с денежными обращениями.
6. Охарактеризуйте фискальный характер денежной реформы 1998 г.
7. Назовите основные акты и реальные результаты деноминации 1998 г.
8. Охарактеризуйте такую особенность векселя, как безусловность.
9. Определите понятие «формальность векселя».
10. Перечислите обязательные реквизиты простых и переводных векселей, предусмотренные Федеральным законом «О переводном и простом векселе» 27.02.1997 г.

Тест

1. *Что общего между деноминациями в 1922 г. и 1998 г.?*
 - а) соотношение обмениваемых денежных знаков;
 - б) параллельное обращение старых и новых знаков;
 - в) сроки проведения операции.
2. *Являлись ли законным платежным средством монеты СССР и Банка России образцов 1961–1996 гг. в течение 1998 г.?*
 - а) не являлись;
 - б) являлись только монеты Банка России;
 - в) являлись все названные монеты.
3. *Какой орган определяет порядок уничтожения ветхих и испорченных купюр?*
 - а) Министерство финансов;
 - б) Центральный банк России;
 - в) Правительство России.

4. *Какой орган прогнозирует и планирует производство наличных денег?*
 - а) Центральный банк России;
 - б) Министерство финансов РФ;
 - в) Государственная Дума в законодательном порядке.

5. *Что является безусловными обязательствами Банка России, обеспеченными его активами?*
 - а) банкноты Банка России;
 - б) государственные ценные бумаги, выраженные в валюте России, и банкноты Банка России;
 - в) банкноты и монета Банка России.

6. *Каков был срок изъятия банкнот и монеты Банка России при обмене на денежные знаки образца 1997 г.?*
 - а) один год;
 - б) не менее одного года и не более пяти лет;
 - в) срок зависит от решения Правительства РФ.

7. *Чем обеспечиваются банкноты Банка России?*
 - а) всем достоянием государства;
 - б) золотом и другими драгоценными металлами;
 - в) всеми активами Банка России.

8. *Какой орган принимает решение об утверждении номиналов и образцов новых денежных знаков?*
 - а) Государственная Дума;
 - б) Правительство России по представлению Министерства финансов;
 - в) Совет директоров Банка России, уведомив об этом Правительство РФ.

9. *Кто организует производство банкнот и монет в Российской Федерации?*
 - а) Министерство финансов РФ;
 - б) Центральный банк РФ;
 - в) специальные предприятия Главного управления производством государственных знаков Минфина РФ и монетные дворы.

10. *Кто устанавливает правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций?*
 - а) Министерство внутренних дел РФ;
 - б) Центральный банк РФ;
 - в) Министерство финансов РФ.

ТЕМА 10.

Регулирование правоотношений по поводу обращения иностранной валюты

Изучив данную тему, студент должен:

Знать: содержание нормативно-правовых актов, определяющих валютное регулирование и контроль на территории РФ.

Уметь: анализировать права и обязанности участников правоотношений, возникающих по поводу обращения иностранной валюты на территории РФ.

Приобрести навыки: адекватно применять на практике нормы и правила, связанные с действующими на территории РФ валютными ограничениями.

При изучении темы акцентировать внимание на следующих понятиях: иностранная валюта; правила проведения валютных операций; правила валютных ограничений, правила валютного контроля.

Краткое содержание

1. Определение понятий «валюта РФ» и «иностранная валюта» в российском законодательстве.
2. Правила проведения валютных операций в РФ. Текущие валютные операции, их основные характеристики; понятие «валютные операции», связанное с перемещением капитала, их основные характеристики. Понятие «уполномоченные банки» в соответствии с российским законом.
3. Права резидентов и нерезидентов в отношении валютных операций по российскому законодательству.
4. Валютные ограничения. Репатриация иностранной валюты. Обязательная продажа части валютной выручки, полученной в результате экспортно-импортных операций предпринимателей. Ограничения вывоза наличной иностранной валюты. Порядок открытия валютных счетов в банках на территории иностранных государств.
5. Валютный контроль (органы, элементы валютного контроля).

Цель: освоение основных актов, определяющих функционирование иностранной валюты на территории РФ.

§1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Валютный рынок (от итал. *valuta* – цена, стоимость) является специфической сферой экономических отношений, которая представляет собой осуществление физическими и юридическими лицами операций по купле-продаже национальной и иностранной валюты, ценных бумаг в иностранной валюте и валютных ценностей, а также операций по инвестированию валютного капитала.

Ведение валютных операций подлежит правовому регулированию, которое осуществляется в России на базе федерального законодательства. Вероятно, правомерно определение специального понятия – *валютное законодательство*. Под валютным законодательством подразумевается система правовых норм, регулирующих правоотношения, возникающие по поводу валютных операций и сделок с иностранной валютой, валютными ценностями внутри страны между юридическими и физическими лицами, а также по поводу перевода, пересылки, вывоза из Российской Федерации и ввоза в Российскую Федерацию иностранной валюты и валютных ценностей.

Существуют **три режима использования валюты**¹. Первый – режим государственной валютной монополии, в котором функционирует необратимая, неконвертируемая национальная валюта. Такой режим функционировал в Союзе ССР и других социалистических странах. Так, в СССР монополия на совершение операций с иностранной валютой принадлежала Государственному банку СССР и Банку для внешней торговли СССР (Внешторгбанку), а также некоторым специальным ведомствам. Курс иностранных валют устанавливался Госбанком СССР произвольно, без какого-либо учета реальных экономических факторов. Так, например, в 1973 году курс доллара США составлял 75 копеек за 1 доллар, что, конечно, не соответствовало реальным финансово-экономическим характеристикам данных валют².

Второй режим определяется отсутствием каких бы то ни было валютных ограничений со стороны государства. Валютные ограничения представляют собой правовые нормы, ориентированные на искусственное поддержание курса национальной валюты. Ограничения эти сводятся к регламентации и ограничению переводов и платежей за границу, вывоза капитала, поощрению репатриации (возвращения) прибылей, ценных бумаг, драго-

¹ Финансово-кредитный словарь. Т. 1. – М.: Финансы и статистика, 1994. – С. 177.

² Зварич В.В. Нумизматический словарь. С. 149.

ценных металлов и денежных знаков. Еще один вид валютных ограничений – запрет свободной купли-продажи иностранной валюты. Применяется и определенная в законодательном порядке обязательная сдача иностранной валюты государству по официальному курсу. Все перечисленные правила и мероприятия не используются в странах, где функционируют свободно-конвертируемые валюты, которые подлежат обмену без каких-либо специальных разрешений государства на любые другие валюты по рыночному курсу. Конвертируемость валюты достигается, с одной стороны, благодаря отсутствию ограничений, с прямой санкции государства на действие валюты в подобном режиме, а с другой стороны – благодаря реальному рыночному спросу на данную валюту. Валюты практически всех экономически высокоразвитых государств – свободно-конвертируемые (доллар США, денежные единицы стран-членов Европейского Союза, Японии, Канады, Израиля и т.д.).

Третий режим использования валюты функционирует в современной России, а также во многих других, в том числе и в так называемых развивающихся странах. Он характеризуется общим государственным валютным регулированием и применением некоторых валютных ограничений, необходимых для поддержания курса национальной денежной единицы и интересов национальной экономики в целом. Особенностью такого режима является частичная обратимость валюты. Ограничения распространяются при этом, в первую очередь, на соответствующую деятельность нерезидентов. В Российской Федерации такой режим установлен Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г., который является важнейшим элементом правового регулирования валютных операций, вообще всех правоотношений, возникающих по поводу валюты. Закон содержит ряд фундаментальных определений теоретического и практического порядка. Кроме того, важные нормы валютного регулирования входят в состав нового Таможенного кодекса Российской Федерации, вступившего в силу с 1 января 2004 г.

Государственная Дума приняла 21 ноября 2003 года и Совет Федерации одобрил Закон «О валютном регулировании и валютном контроле», вступивший в силу с 18 июня 2004 года. Многие фундаментальные понятия, связанные с валютным регулированием, претерпели существенные изменения в связи с принятием данного акта.

Избрание означенного выше типа валютного режима в Российской Федерации обусловлено глобальными экономическими причинами, слабостью российской экономики и финансовой системы. Валютный режим, действующий в России, определяет принципиальные особенности осуществления валютных операций, полномочия и функции органов валютного контроля, права и обязанности юридических и физических лиц относительно владения, пользования и распоряжения валютными средствами, ответственность за нарушение валютного законодательства.

В условиях действия валютной монополии, когда существовал абсолютный запрет на осуществление валютных операций кем-либо кроме Государственного банка СССР, Внешторгбанка СССР и некоторых органов государственной власти: Министерства иностранных дел, Комитета государственной безопасности и т.д., – законодательная база валютного регулирования была фактически ограничена статьями Уголовного кодекса РСФСР и уголовных кодификаций прочих союзных республик. УК РСФСР предусматривал уголовную ответственность на нарушение правил о валютных операциях и спекуляцию валютными ценностями.

Нарушение правил о валютных операциях и так называемая спекуляция валютными ценностями или ценными бумагами представляли собой, в соответствии с 88 ст. Уголовного кодекса РСФСР 1960 г., уголовные преступления, подлежали наказанию в виде лишения свободы на срок от трех до восьми лет с конфискацией имущества или без оной, но при этом с обязательной конфискацией ценностей и ценных бумаг. Кроме того,

названное наказание могло по усмотрению суда сопровождаться ссылкой на срок от двух до пяти лет. Спекуляция валютными ценностями в виде промысла или в крупных размерах, а также нарушение правил о валютных операциях лицом, ранее осужденным за аналогичное преступление, подлежало наказанию в виде лишения свободы на срок от пяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества или смертной казни¹.

В 1986–87 годах советские предприятия получили право устанавливать прямые экономические контакты с предприятиями стран, входивших в состав Совета Экономической Взаимопомощи. Валютные средства, приобретенные в результате хозяйственной деятельности, не изымались, не подлежали обязательной продаже государству, но оставались на валютных счетах предприятий. Некоторые незначительные обязательные отчисления осуществлялись в пользу отраслевых министерств. В 1989 году были разработаны республиканские нормативы отчислений от валютных поступлений предприятий в пользу государства. Децентрализованный порядок распоряжения валютными средствами, получаемыми в результате экспортно-импортных операций, который был установлен в 1989 году, означал, что данная функция была сосредоточена в министерствах и ведомствах. Этот порядок означал ущемление общегосударственных интересов и создавал широкие возможности для злоупотреблений и коррупции.

Принятый 1 марта 1991 года Закон СССР «О валютном регулировании» определял общие принципы правового регулирования валютных операций, полномочия и функции органов государственной власти в этой сфере. Закон в целом отвечал современным требованиям. И закон, и вышеназванные Основные положения от 24 мая 1991 г. продолжали действовать после распада СССР, вплоть до принятия соответствующего закона Российской Федерации. Согласно Указу Президента РФ от 30 декабря 1991 года, вводился специальный коммерческий курс рубля, который еженедельно публиковался в официальной печати. Этим актом была введена также обязательная продажа по рыночному курсу рубля 10 процентов валютной выручки всех предприятий Центральному банку России, который за счет этих поступлений должен был осуществлять мероприятия по поддержанию рыночного курса российской национальной валюты. Действовало два курса рубля одновременно: коммерческий и рыночный. Специальный коммерческий курс составлял первоначально 55 рублей за 1 доллар США, а рыночный – 100 рублей за 1 доллар США. Наличие двух курсов – одного принудительного, другого рыночного – было противоестественно и не могло продолжаться долго.

С 1 июня 1992 года был введен единый валютный курс рубля, который с этого момента постоянно падал, что объяснялось падением производства и общим кризисом экономики. Однако усилия Правительства и Центрального банка России, конкретные меры валютного регулирования предотвратили неконтролируемое, «свободное» падение курса национальной валюты.

Важнейшим из таких мероприятий было принятие Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г. Данный закон был важнейший нормативно-правовым актом, регулировавшим валютные правоотношения. Закон устанавливал принципы проведения операций как с национальной, так и с иностранной валютой на территории страны, разграничивал полномочия государственных органов в этой сфере, определял их функции в валютном регулировании и валютном контроле. Закон 2004 года продолжил данную тенденцию правового регулирования.

¹ Уголовный кодекс РСФСР. С изменениями и дополнением на 15 декабря 1982 г. – М., 1983. Ст. 61.

Действующий Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» определяет основные понятия данной сферы правового регулирования.

Согласно статье 1 названного закона, *валютой Российской Федерации* являются:

- а) денежные знаки в виде банкнот и монеты 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.

В Законе от 9 октября 1992 года «О валютном регулировании и валютном контроле» понятие «валюта Российской Федерации» включало еще одно определение: «средства в рублях на счетах в банках и иных кредитных учреждениях за пределами Российской Федерации на основании соглашения, заключаемого между Правительством РФ и Центральным банком Российской Федерации с соответствующими органами иностранного государства об использовании на территории данного государства валюты Российской Федерации в качестве законного платежного средства»¹.

Очевидно, что вышеприведенная формулировка имела конкретный политический, экономический и юридический смысл в тех условиях, когда Российская Федерация предпринимала попытки сохранить так называемое рублевое пространство на территориях государств, прежде входивших в состав Союза ССР. После отказа от реализации этой тенденции и введения названными суверенными государствами самостоятельных национальных валют данное положение утратило всякое значение. Согласно формулировке Закона 2004 года, равно как и формулировке предыдущего акта 1992 года, в качестве национальной валюты выступают не реальные деньги, обладающие собственной стоимостью, а их функциональные формы: банкноты, монеты, записи на счетах.

В анализируемом законодательном акте содержится точное определение понятия «*иностранная валюта*» (ст. 1, п. 3). Согласно этому определению, иностранной валютой являются:

- а) денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, 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 банковские вклады в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах².

Последняя формулировка требует некоторого исторического пояснения.

Под *международной расчетной единицей* в законе 1992 года подразумевалась условная, искусственная единица, представлявшая собой условный масштаб, применяемый для сопоставления, соизмерения международных долговых обязательств и платежей. Подобные единицы функционировали в международных валютных отношениях в 1980-е-1990-е годы XX века.

Функционировали два вида международных платежных средств: Специальные права заимствования (Special Drawing Rights) и Европейская валютная единица (European Currency Unit – ECU).

Специальные права заимствования (СДР) в Международном Валютном Фонде представляли собой эмитируемые Международным Валютным Фондом (МВФ) международные резервные и платежные средства, использовавшиеся для регулирования сальдо платежных балансов, для расчетов с МВФ и для соизмерения стоимости национальных

¹ ВВС РФ. 1992. №45. Ст. 2542. Ст. 1, п. 1.

² Там же. Ст. 1, п. 3.

валюот. Курс СДР с 1 января 1981 года определялся на основе средневзвешенного курса пяти валют (доллара США, британского фунта, марки ФРГ, японской иены и французского франка). СДР используется только для безналичных межправительственных расчетов стран-участниц МВФ и функционирует в виде записей на специальных счетах.

Европейская валютная единица (ЭКЮ) – функционировала как региональная международная валютная единица, которая использовалась странами-участницами Европейской валютной системы (ЕВС). В отличие от СДР, которые вовсе не имели реального обеспечения, ЭКЮ обеспечивала наполовину золотом и долларами – за счет объединения 20% резервов стран-участниц ЕВС, а наполовину национальными валютами.

Курс ЭКЮ рассчитывался на базе комплекса курсов национальных валют стран-участниц ЕВС, английского фунта и греческой драхмы, с учетом их удельного веса в совокупном валовом национальном продукте. Выпуск ЭКЮ осуществлялся в виде записей на счетах¹.

В последнее десятилетие XX века в Европе интенсивно развивались экономические и социальные интеграционные процессы, что предопределило необходимость и возможность создание единой общеевропейской валюты. Сценарий перехода к единой валюте был определен в ходе Заседания Европейского Совета в Мадриде 15–16 декабря 1995 года.

Единая для большинства стран Европейского Союза валюта было провозглашена на совещании глав государств ЕС в Дублине в декабре 1996 года. Установлены необходимые экономические критерии, соблюдение которых требуется для присоединения стран к Единой европейской валюте:

1. Бюджетный дефицит страны не должен превышать 3% ВВП. В случае нарушения данного условия к государству, нарушившему этот норматив, применяются экономические санкции.

2. Кроме того, размер государственного долга не должен превышать 60% ВВП или должен иметь устойчивое приближение к этому показателю.

3. Инфляция должна составлять не более чем 1,5 процентного пункта выше среднего уровня этого показателя по трем странам ЕС с наиболее стабильными ценами.

4. Необходимо также участие страны в Европейской Валютной системе без выходов курсов национальной валюты за рамки разрешаемых курсовых колебаний в течение последних двух лет.

В соответствии с вышеописанными критериями, Регламентом Совета ЕС №974/98 3 мая 1998 года государствами, осуществляющими введение евро, были признаны: Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Финляндия и Франция.

Переход к евро осуществлялся поэтапно.

Первый этап: с 1 января 1999 года была осуществлена твердая фиксация курсов валют стран зоны евро к данной валюте для всех видов предстоящих расчетов; начато параллельное использование евро и соответствующих национальных валют во взаимных безналичных расчетах; начаты осуществление единой кредитно-денежной валютной политики Европейского Союза и деятельность его наднациональных банковских установлений.

Второй этап: с 1 января 2000 года Европейский Центральный Банк и центральные банки стран-участников соглашения о единой европейской валюте ввели в обращение банкноты, номинированные в евро. Банкноты имеют номинал от пяти до пятисот евро. Разменные монеты эмитированы достоинством от 1 цента до 2 евро.

¹ См.: Финансово-кредитный словарь. Т. I. – М.: Финансы и статистика, 1994. С. 402; Там же. Т. III. – С. 156.

Третий этап: с 1 июля 2002 года выведены из обращения национальные валюты и осуществлен переход финансов стран-участников на евро¹.

В качестве основных существенных понятий валютного регулирования Закон 2004 года ввел понятия «внутренние ценные бумаги» и «внешние ценные бумаги». К первой категории, согласно данному акту, относятся:

- эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и выпуск которых зарегистрирован в Российской Федерации;
- иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты Российской Федерации, выпущенные на территории Российской Федерации.

Соответственно, внешние ценные бумаги представляют собой ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не относящиеся, согласно данному акту, к внутренним ценным бумагам.

Более общим понятием, чем «иностранная валюта», является понятие «*валютные ценности*». Формулировка его была зафиксирована Законом 9 октября 1992 г. Согласно ст. 4 этого акта, к валютным ценностям были отнесены:

- а) иностранная валюта;
- б) ценные бумаги в иностранной валюте – платежные документы (чеки, векселя, аккредитивы и др.), фондовые ценности (акции, облигации) и другие долговые обязательства, выраженные в иностранной валюте;
- в) драгоценные металлы – золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий) в любом виде и состоянии, за исключением ювелирных и других бытовых изделий, а также лома таких изделий;
- г) природные драгоценные камни – алмазы, рубины, изумруды, сапфиры и александриты в сыром и обработанном виде, а также жемчуг, за исключением ювелирных и других бытовых изделий из этих камней и лома таких изделий.

При этом было специально оговорено: «порядок и условия отнесения изделий из драгоценных металлов и природных драгоценных камней к ювелирным и другим бытовым изделиям и лому таких изделий устанавливается Правительством Российской Федерации»².

Действующий Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» определил, что валютными ценностями являются: иностранная валюта и внешние ценные бумаги, исключив из числа валютных ценностей драгоценные металлы и природные драгоценные камни.

Все действующие на валютном рынке субъекты (и физические и юридические лица) дифференцированы в российском законодательстве на две категории, причем критерием такого разделения является связь субъектов с национальной экономикой, с народным хозяйством страны. Этот общепринятый критерий давно утвердился в законодательстве иностранных государств. Разделение реализуется благодаря введению понятий «*резидент*» и «*нерезидент*».

Законом 1992 года к субъектам, имеющим статус *резидентов*, были отнесены: физические лица, имеющие постоянное место жительства в Российской Федерации, в том числе временно находящиеся за пределами Российской Федерации; юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, с местонахождением в Российской Федерации; предприятия и организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, с

¹ Эриашвили Н.Д. Финансовое право. – М., 2000. – С. 581–588.

² ВВС РФ. 1992. №45. Ст. 2542, ст. 1, п. 4.

местонахождением в Российской Федерации; дипломатические и иные официальные представительства Российской Федерации, находящиеся за ее пределами; находящиеся за пределами Российской Федерации филиалы и представительства резидентов.

Закон 2004 года содержит существенно отличающуюся от вышеприведенной формулировку. Согласно данному акту резидентами Российской Федерации являются:

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 подпункте «в» настоящего пункта;

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.

Важно отметить, что в качестве сущностной характеристики физических лиц-резидентов Закон определяет гражданство Российской Федерации, чего раньше не было. На наш взгляд, недостатком закона является отсутствие точного конкретного указания тех временных параметров проживания на территории Российской Федерации, на основании которых лицо признается резидентом России; отсутствие точного конкретного указания временных параметров постоянного проживания в иностранном государстве, на основании которых лицо не признается резидентом России.

В качестве нерезидентов Закон 1992 года определял следующие категории физических и юридических лиц. «*Нерезидентами* являются: физические лица, имеющие постоянное место жительства за пределами Российской Федерации, в том числе временно находящиеся в Российской Федерации; юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами Российской Федерации; организации и предприятия, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами Российской Федерации; находящиеся в Российской Федерации иностранные дипломатические и иные официальные представительства, а также международные организации, их филиалы и представительства; находящиеся в Российской Федерации филиалы и представительства нерезидентов» (ст. 1, п. 5).

Формулировка Закона 2004 года относит к числу нерезидентов в частности:

а) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

б) организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

в) аккредитованные в Российской Федерации дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные представительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях;

г) межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в Российской Федерации;

д) находящиеся на территории Российской Федерации филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения нерезидентов, указанных в подпунктах «а» и «б» настоящего пункта.

Из вышеприведенного текста видно, что юридическими основаниями отнесения субъектов к категориям «резидент», «нерезидент» являются, во-первых, создание юридических лиц в соответствии с законодательством России или иностранного государства, а во-вторых: для физических лиц – место проживания, для юридических лиц – местонахождение.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что принципиальная трактовка исходных позиций, определяющих понятия «резидент» и «нерезидент», не изменилась с принятием Закона 2004 года, однако многие его формулировки представляются более конкретными, чем в предыдущем акте; в частности, осуществлена формальная корреляция содержания 6-го и 7-го пунктов статьи 1 закона.

Резиденты и нерезиденты наделены различными правами и обязанностями, по-разному осуществляется и валютный контроль совершаемых ими валютных операций. При этом важнейшим положением российского законодательства представляется то, что валютные ценности в России могут находиться в собственности как резидентов, так и нерезидентов, причем право собственности на валютные ценности «защищается государством наряду с правом собственности на другие объекты собственности».

§2. ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ВАЛЮТНЫХ ОПЕРАЦИЙ

Валютными операциями являются операции, связанные с переходом права собственности и иных прав на валютные ценности.

К числу этих операций отнесены действия, связанные с использованием в качестве средства платежа иностранной валюты и платежных документов в иностранной валюте, а также ввоз, вывоз и пересылку валютных ценностей в страну и из страны и осуществление международных денежных переводов.

Собственно к валютным операциям Закон 2004 года относит следующие действия:

а) приобретение резидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу резидента валютных ценностей на законных основаниях, а также использование валютных ценностей в качестве средства платежа;

б) 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;

в) 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;

г) ввоз на таможенную территорию Российской Федерации и вывоз с таможенной территории Российской Федерации валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг;

д) 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;

е) 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.

Правовое регулирование и валютный контроль, связанные с реализацией физическими и юридическими лицами валютных операций, осуществляется на основании норм валютного законодательства, которое состоит из Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» №173 от 10 декабря 2003 года и принятых в соответствии с ним федеральных законов, именуемых актами валютного законодательства. При этом определен комплекс фундаментальных принципов валютного регулирования. Они представляют собой:

- 1) приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования;
- 2) исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов;
- 3) единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации;
- 4) единство системы валютного регулирования и валютного контроля;
- 5) обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

В зависимости от воздействия названных валютных операций на экономические и финансово-правовые процессы, развивающиеся в Российской Федерации, в Законе от 9 октября 1992 года они были дифференцированы на две категории (ст. 1, п. 8). Одна категория носила наименование «текущие валютные операции», другая – «валютные операции, связанные с движением капитала».

К *текущим валютным операциям* были отнесены операции, обслуживавшие экспортно-импортную торговлю и ее краткосрочное кредитование, а также перемещение валютных средств, не связанное непосредственно с предпринимательской деятельностью. В частности: переводы в Российскую Федерацию и из Российской Федерации иностранной валюты для осуществления расчетов без отсрочки платежа по экспорту и импорту товаров, работ и услуг, а также для осуществления расчетов, связанных с кредитованием экспортно-импортных операций на срок не более 180 дней; получение и предоставление финансовых кредитов на срок не более 180 дней; переводы в Российскую Федерацию и из Российской Федерации процентов, дивидендов и иных доходов по вкладам, кредитам и прочим операциям, связанным с движением капитала; переводы неторгового характера в Российскую Федерацию и из Российской Федерации, включая переводы сумм заработной платы, пенсии, алиментов, наследства, а также другие аналогичные операции.

К *валютным операциям, связанным с движением капитала*, были отнесены операции, обслуживавшие инвестиции иностранного капитала в российскую экономику и вывоз российского капитала за пределы страны. Эта категория валютных операций включала: прямые инвестиции, т.е. вложения в уставный капитал предприятия в целях извлечения дохода и получения прав на участие в управлении предприятием; портфельные инвестиции, т.е. приобретение ценных бумаг; переводы в оплату права собственности на здания, сооружения и иное имущество, включая землю и ее недра, относимое по законодательству страны к недвижимому имуществу, а также иных прав на недвижимость; предоставление и

получение отсрочки платежа на срок более 180 дней по экспорту и импорту товаров, работ и услуг; предоставление и получение финансовых кредитов на срок более 180 дней; все иные валютные операции, не являющиеся текущими валютными операциями.

Различные, конкретные валютные операции регулируются в рамках законодательства дифференцированно. При этом главным мотивом и законодателя, и органов правового регулирования является обеспечение выполнения норм международного права при параллельном удовлетворении национальных экономических интересов.

§3. ОРГАНЫ И АГЕНТЫ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ

Валютный контроль в Российской Федерации согласно пункту 1 статьи 22 Закона №173-ФЗ осуществляется Правительством РФ, органами и агентами валютного контроля. В качестве органов валютного контроля действуют Центральный банк РФ и федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ. Правительство РФ и Центральный банк, помимо контрольных функций, наделены полномочиями по осуществлению валютного регулирования. К таким функциям относятся требования: об использовании специального счета и о реализации. Вышеуказанные полномочия Правительства РФ также предусмотрены статьей 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а полномочия Центрального банка – статьями 4 и 56 Федерального закона от 10 июля 2002 года №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Правительство РФ обеспечивает координацию деятельности органов и агентов валютного контроля в сфере их компетенции, а также их взаимодействие с Центральным банком Российской Федерации. Центральный банк в свою очередь осуществляет взаимодействие с другими органами валютного контроля и обеспечивает связь уполномоченных банков с органами и агентами валютного контроля. Кроме того, Центральный банк контролирует осуществление валютных операций кредитными организациями и валютными биржами.

В соответствии с Законом 9 октября 1992 года орган исполнительной власти мог быть наделен полномочиями в сфере валютного контроля на основании федерального закона. Действующий Закон №173-ФЗ установил, что только Правительство РФ обладает исключительным правом наделять соответствующие федеральные органы статусом органа валютного контроля.

Государственный таможенный комитет признавался органом валютного контроля в период действия Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года (статья 198) вплоть до 1 января 2004 года, когда вступил в силу новый таможенный кодекс. Ныне действующий кодекс, а также Закон №173-ФЗ относят преемника Государственного таможенного комитета – Федеральную таможенную службу и другие таможенные органы наряду с налоговыми органами и уполномоченными банками к агентам валютного контроля.

Являясь агентом валютного контроля, Федеральная таможенная служба не уполномочена выдавать предписания об устранении выявленных нарушений валютного законодательства и применять установленные законом меры ответственности за указанные нарушения. Федеральная таможенная служба, аккумулируя информацию о выявленных валютных правонарушениях в сфере её ведения, не управомочена при этом применять какие-либо меры ответственности в связи с данными правонарушениями. Эту функцию выполняет Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

В соответствии с указом Президента РФ от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» был образован специальный орган валютного контроля – Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 года №278, определяет, что служба «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере. А также функции органа валютного контроля». Полномочия службы определяют осуществление контроля и надзора «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».

Взаимодействие между Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Федеральной таможенной службой в сфере валютного контроля регламентируется специальным соглашением, заключенным между ними 15 августа 2005 года.

Законодательно валютные операции между резидентами запрещены, за исключением:

- операций, связанных с расчетами в магазинах беспошлинной торговли, а также с расчетами при реализации товаров и оказании услуг пассажирам в пути следования транспортных средств при международных перевозках;
- операций 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;
- операций со средствами, зачисленными в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории Российской Федерации, за исключением валютных операций между резидентами (практически это означает, что означенные операции разрешены в тех случаях, когда осуществляются, с одной стороны – резидентами, а с другой – нерезидентами);
- операций, несвязанных с передачей имущества и оказанием услуг на территории Российской Федерации, с использованием средств, зачисленных в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории Российской Федерации.

Кроме того, согласно статье 14 нового закона, резиденты вправе без ограничений открывать в уполномоченных банках банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте, если иное не установлено данным актом.

Валютные операции между резидентами и нерезидентами осуществляются без ограничений за исключением операций, предусмотренных статьей 7 закона, в отношении которых определено:

- Расчеты и переводы между резидентами и нерезидентами на условиях предоставления резидентами нерезидентам отсрочки платежа на срок более трех лет при экспорте товаров, указанных в разделах XVI, XVII и XIX Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности, осуществляются в порядке, который устанавливается Правительством Российской Федерации и предусматривает только установление требования о резервировании резидентом на срок до исполнения нерезидентом обязательств, но не более двух лет, суммы, не превышающей в эквиваленте 50% определенной на день резервирования суммы, на которую предоставлена отсрочка платежа. Сумма резервирования должна быть внесена резидентом в день истечения трехлетнего срока со дня фактического пересечения экспортируемыми товарами таможенной границы Российской Федерации.

- Расчеты и переводы между резидентами и нерезидентами на условиях предоставления резидентами нерезидентам отсрочки платежа на срок более пяти лет за производимые резидентами за пределами территории Российской Федерации строительные и подрядные работы, а также за поставляемые товары, необходимые для выполнения этих работ, осуществляются в порядке, который устанавливается Правительством Российской Федерации и предусматривает только установление требования о резервировании резидентом на срок до исполнения нерезидентом обязательств, но не более двух лет, суммы, не превышающей в эквиваленте 50% определенной на день резервирования суммы, на которую предоставлена отсрочка платежа. Сумма резервирования должна быть внесена резидентом в день истечения пятилетнего срока со дня заключения договора о проведении соответствующих строительных и подрядных работ между резидентом и нерезидентом, а при экспорте товаров – со дня фактического пересечения экспортируемыми товарами таможенной границы Российской Федерации.

- Расчеты и переводы между резидентами и нерезидентами на условиях предоставления резидентами нерезидентам отсрочки платежа на срок более 180 календарных дней в связи с осуществлением внешнеторговой деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частями 1 и 2 настоящей статьи, осуществляются в порядке, который устанавливается Правительством Российской Федерации и предусматривает только установление требования о резервировании резидентом на срок до исполнения нерезидентом обязательств, но не более двух лет, суммы, не превышающей в эквиваленте 50% определенной на день резервирования суммы, на которую предоставлена отсрочка платежа. Сумма резервирования должна быть внесена резидентом в день истечения 180 календарных дней со дня возникновения обязательств в связи с осуществлением внешнеторговой деятельности, а при экспорте товаров – со дня фактического пересечения экспортируемыми товарами таможенной границы Российской Федерации.

- Расчеты и переводы между резидентами и нерезидентами при предоставлении резидентами нерезидентам коммерческих кредитов на срок более 180 календарных дней в виде предварительной оплаты в связи с осуществлением внешнеторговой деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 5 настоящей статьи, осуществляются в порядке, который устанавливается Правительством Российской Федерации и предусматривает только установление требования о резервировании резидентом на срок до исполнения нерезидентом обязательств, но не более двух лет, суммы, не превышающей в эквиваленте 50% определенной на день резервирования суммы осуществленной предварительной оплаты за вычетом суммы полученного резидентом от нерезидента встречного предоставления. Сумма резервирования должна быть внесена резидентом в день истечения 180 календарных дней со дня перечисления резидентом нерезиденту денежных средств в виде предварительной оплаты в связи с внешнеторговой деятельностью.

- Расчеты и переводы между резидентами и нерезидентами при предоставлении резидентами нерезидентам коммерческих кредитов на срок более трех лет в виде предварительной оплаты при импорте товаров, указанных в разделах XVI, XVII и XIX Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности, осуществляются в порядке, который устанавливается Правительством Российской Федерации и предусматривает только установление требования о резервировании резидентом на срок до исполнения нерезидентом обязательств, но не более двух лет, суммы, не превышающей в эквиваленте 50% определенной на день резервирования суммы осуществленной предварительной оплаты за вычетом суммы полученного резидентом от нерезидента встречного предоставления. Сумма резервирования должна быть внесена резидентом в день истечения трехлетнего срока со дня перечисления резидентом нерезиденту денежных средств в виде предварительной оплаты импортируемых товаров.

• Расчеты и переводы при приобретении резидентами у нерезидентов долей, вкладов, паев в имуществе (уставном или складочном капитале, паевом фонде кооператива) юридических лиц при внесении резидентами вкладов по договорам простого товарищества с нерезидентами осуществляются в порядке, который устанавливается Правительством Российской Федерации по согласованию с Центральным банком Российской Федерации и может предусматривать только:

- 1) установление требования об использовании специального счета резидентом;
- 2) установление требования о резервировании резидентом суммы, не превышающей в эквиваленте 100% суммы осуществляемой валютной операции, на срок не более 60 календарных дней.

Закон определяет, что ограничения в принципе устанавливаются «в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты Российской Федерации, а также для поддержания устойчивости платежного баланса Российской Федерации». Важно отметить при этом, что в законе прямо указано, что ограничения не имеют дискриминационного характера и подлежат отмене органами валютного регулирования по мере устранения обстоятельств их установления.

В Законе от 10 декабря 2003 года введена новая классификация валютных операций и отчасти – новая терминология. Так, операции, именовавшиеся в Законе 1992 года «операциями, связанными с движением капитала», в новом законе названы «валютными операциями движения капитала». Термин «текущие валютные операции» в новом акте не используется.

К **валютным операциям движения капитала** относятся операции, регулируемые Правительством Российской Федерации и Центральным банком. Перечень их содержится в статьях 7 и 8 закона. Содержание статьи 7 фактически воспроизведено выше. Регулированию Центрального банка подлежат:

- расчеты и переводы при предоставлении кредитов и займов в иностранной валюте резидентами нерезидентам;
- расчеты и переводы при получении кредитов и займов в иностранной валюте резидентами от нерезидентов;
 - операции с внешними ценными бумагами, включая расчеты и переводы, связанные с передачей внешних ценных бумаг (прав, удостоверенных внешними ценными бумагами);
 - исполнение резидентами обязательств по внешним ценным бумагам;
 - операции кредитных организаций, за исключением банковских операций;
- расчеты и переводы при предоставлении кредитов и займов в валюте Российской Федерации резидентами нерезидентам;
- расчеты и переводы при получении кредитов и займов в валюте Российской Федерации резидентами от нерезидентов;
 - операции с внешними ценными бумагами, включая расчеты и переводы, связанные с передачей внешних ценных бумаг (прав, удостоверенных внешними ценными бумагами);
 - исполнение резидентами обязательств по внешним ценным бумагам;
 - операции, связанные с приобретением нерезидентами у резидентов прав на внутренние ценные бумаги, включая расчеты и переводы, связанные с передачей внутренних ценных бумаг (прав, удостоверенных внутренними ценными бумагами);
 - операции, связанные с приобретением резидентами у нерезидентов прав на внутренние ценные бумаги, включая расчеты и переводы, связанные с передачей внутренних ценных бумаг (прав, удостоверенных внутренними ценными бумагами), а также исполнением резидентами обязательств по внутренним ценным бумагам.

Собственно регулирование Центрального банка заключается в требовании использования специального счета резидентами и нерезидентами; установление требования о резервировании суммы, не превышающей в эквиваленте 100% суммы, осуществляемой валютной операции, на срок не более 60 календарных дней.

Валютные операции между нерезидентами регулируются следующим образом: «Нерезиденты вправе без ограничений осуществлять между собой переводы иностранной валюты со счетов (с вкладов) в банках за пределами территории Российской Федерации на банковские счета (в банковские вклады) в уполномоченных банках или банковских счетов (банковских вкладов) в уполномоченных банках на счета (во вклады) в банках за пределами территории Российской Федерации или в уполномоченных банках.

Нерезиденты вправе осуществлять между собой валютные операции с внутренними ценными бумагами на территории Российской Федерации с учетом требований, установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о рынке ценных бумаг, в порядке, установленном Центральным банком Российской Федерации, который может предусматривать требование об использовании специального счета при совершении указанных валютных операций».

Защита национальной валюты, таким образом, является приоритетной задачей валютного регулирования. Важные функции валютного регулирования возложены законодательством на Центральный банк Российской Федерации, который имеет право: определять сферу и порядок обращения в Российской Федерации иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте; издавать нормативные акты, обязательные для всех субъектов валютных отношений; устанавливать правила проведения операций с иностранной валютой и ценными бумагами в иностранной валюте, с валютой РФ и ценными бумагами в валюте РФ. Кроме того, ЦБ РФ проводит все виды валютных операций; устанавливает порядок обязательного перевода, ввоза и пересылки в Российскую Федерацию иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте, принадлежащих резидентам, устанавливает общие правила выдачи лицензий банкам и кредитным учреждениям на осуществление валютных операций и выдает такие лицензии; устанавливает единые формы учета, отчетности, документации и статистики валютных операций, в том числе уполномоченными банками, а также порядок и сроки их представления; готовит и публикует статистику валютных операций в Российской Федерации по принятым международным стандартам, а также осуществляет иные регулирующие функции, предусмотренные законодательством (ст. 9).

Уполномоченные банки

Закон от 9 октября 1992 года устанавливал точное определение понятия «уполномоченные банки», которое является одним из наиболее важных в системе законодательного регулирования осуществления валютных операций в России. Уполномоченными банками являются «банки и иные кредитные учреждения, получившие лицензии Центрального банка РФ на проведение валютных операций» (ст. 1, п. 11). Порядок лицензирования определен Законом Российской Федерации «О банках и банковской деятельности» в редакции от 3 февраля 1996 г. В частности, им установлено, что «в лицензии на осуществление банковских операций указываются банковские операции, на осуществление которых данная кредитная организация имеет право, а также валюта, в которой эти банковские операции могут осуществляться»¹. Лицензии, предусматривающие право на осуществление операций со средствами в иностранной валюте, дают право на установление прямых корреспондентских отношений с иностранными банками.

¹ СЗ РФ. 1996. №6. Ст. 492. Ст. 13.

Существуют лицензии нескольких видов, или уровней. Первый из них – лицензии на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте за исключением привлечения во вклады средств физических лиц. Второй вид – лицензии на привлечение во вклады средств физических лиц в рублях либо в иностранной валюте.

Кроме того, банку, имеющему вторую из вышеназванных лицензий, может быть выдана дополнительная лицензия на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов. Условием получения такой лицензии является стабильное положение банка, причем критерий оценки стабильности вполне конкретный – банк, претендующий на данную лицензию, должен был располагать уставным капиталом, эквивалентным 5 миллионам ЭКЮ.

Генеральная лицензия, предоставляющая банку максимально широкие возможности для совершения операций с иностранной валютой, дает право банку, помимо всех операций, предусмотренных лицензиями других уровней, открывать филиалы за границей и приобретать доли уставного капитала кредитных организаций-нерезидентов. Для получения генеральной лицензии необходимо наличие лицензии на выполнение всех банковских операций в рублях и иностранной валюте, иметь капитал, эквивалентный 5 миллионам ЭКЮ, а кроме того, получить положительное заключение ЦБ РФ по результатам комплексной инспекционной проверки. Такая проверка должна быть завершена не позже чем за три месяца до представления ходатайства о получении генеральной лицензии. Наличие лицензии на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов при этом необязательно.

Необходимым условием получения лицензий всех видов является наличие уставного капитала кредитной организации, необходимый минимум которого устанавливается законодательно. Банки, которые ходатайствуют о расширении круга выполняемых ими операций и получении для этого лицензии более высокого уровня, должны соответствовать ряду требований, который отражают их финансовую стабильность и эффективность деятельности. Они должны в течение последних 6 месяцев, предшествующих ходатайству о лицензировании, выполнять обязательные резервные требования ЦБ РФ, соблюдать экономические нормативы, не иметь убытков и задолженности перед бюджетом, государственными внебюджетными фондами.

Порядок получения лицензий был детально регламентирован письмом ЦБ РФ от 6 октября 1995 г. №12-524. Для рассмотрения ходатайства о предоставлении лицензии на совершение валютных операций, связанных с движением капитала, в Главное управление валютного регулирования и валютного контроля должны быть представлены следующие документы:

- письмо-заявление в Главное управление валютного регулирования и валютного контроля Банка России;
- нотариально заверенные копии учредительных документов резидента;
- нотариально заверенная копия документа о государственной регистрации резидента;
- справка из налогового органа об отсутствии задолженности резидента по платежам в бюджет и об отсутствии нарушений налогового законодательства;
- справка из уполномоченных банков в РФ, в которых у резидента открыты валютные счета, об отсутствии задолженности по поступлению валютной выручки, об имевших место нарушениях валютного законодательства, а также о достаточности средств на счете для осуществления перевода (для операций, предусматривающих перевод средств);
- справка из Госкомимущества России, его территориальных управлений и/или других уполномоченных государственных органов при распоряжении объектами, находящимися в федеральной собственности (в случае, если распоряжение этими объектами должно осуществляться по решению указанных органов и/или с их согласия);

- баланс резидента за последний отчетный год с приложением аудиторских заключений (если аудиторские проверки имели место);
- баланс резидента по состоянию на последнюю отчетную дату перед датой обращения с заявкой в Банк России (заверенный подписями руководителя, главного бухгалтера и удостоверенный печатью резидента);
- отчет о финансовых результатах резидента (прибыли/убытках) за последний отчетный год и на последнюю отчетную дату перед датой обращения с заявкой в Банк России (заверенный налоговой инспекцией);
- справка из соответствующего государственного органа по статистике о присвоении кодов резиденту. Кроме того, в случае необходимости, по усмотрению ЦБ РФ могут быть запрошены иные дополнительные документы.

Покупка и продажа иностранной валюты осуществляется только через уполномоченные банки в порядке, установленном ЦБ РФ. Сделки купли-продажи иностранной валюты осуществляются непосредственно между уполномоченными банками и через валютные биржи, функционирующие на условиях, установленных ЦБ РФ.

Права резидентов

Резиденты осуществляют текущие валютные операции без каких-либо ограничений. В то же время валютные операции, связанные с движением капитала, подлежат жесткому контролю и детальной регламентации со стороны уполномоченных государственных органов. Ведущая роль среди них принадлежит Центральному банку РФ. Так, письмом ЦБ РФ от 28 апреля 1993 года №35 были утверждены «Основные принципы предоставления разрешения российским юридическим лицам-резидентам на участие в капитале банков и иных кредитно-финансовых учреждений за границей». Главный тезис документа сводился к тому, что вывоз капитала для долевого участия в капитале иностранного банка должен быть разрешаем в тех случаях, когда это обеспечивает российскому инвестору контроль за деятельностью иностранной кредитной организации (банка).

Резиденты имеют право покупать иностранную валюту на внутреннем рынке и продавать ее, причем общий порядок этих операций определен законом и осуществляются они через уполномоченные банки. Резиденты могут иметь счета в иностранной валюте в таких банках, а также счета в иностранной валюте в банках за пределами России. Общие условия открытия подобных счетов определяются Центральным банком.

Права нерезидентов

Нерезиденты имеют право без ограничений переводить, ввозить и пересылать валютные ценности в Российскую Федерацию; продавать и покупать иностранную валюту за валюту России в порядке, установленном ЦБ РФ, а также перевозить, вывозить и пересылать из России валютные ценности, если они были ранее переведены, ввезены или пересланы в Россию или приобретены в России на точном основании закона и в порядке установленном ЦБ РФ. Необходимым условием осуществления вышеназванных операций является соблюдение норм таможенного законодательства. Реализуя и развивая положения Закона от 9 октября 1992 г., ЦБ РФ издает нормативные акты, которыми регулируется проведение тех или иных конкретных валютных операций. Так, Приказом Центрального банка России от 24 апреля 1996 года №02-94 было утверждено «Положение об изменении порядка проведения в Российской Федерации некоторых видов валютных операций». Этот документ был частично пересмотрен в следующем году, и согласно

Приказу Центрального банка России от 27 августа 1997 года №02-371 он действует в новой редакции. Тогда же тем же приказом был утвержден и другой нормативный акт – «Порядок осуществления переводов иностранной валюты из Российской Федерации и в Российскую Федерацию без открытия текущих валютных счетов».

Первый из вышеназванных документов устанавливает порядок проведения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами отдельных видов валютных операций без разрешения Банка России. Положение содержит перечень девяти видов валютных операций, не требующих специального разрешения со стороны ЦБ РФ. Среди них: переводы иностранной валюты федеральными органами исполнительной власти с их валютных счетов в уполномоченных банках Российской Федерации в оплату вступительных и членских взносов в пользу международных организаций; аналогичные переводы резидентов; переводы резидентами из Российской Федерации иностранной валюты в счет оплаты страховых взносов и страховых премий страховщикам-нерезидентам; переводы резидентами в пользу нерезидентов иностранной валюты в оплату за обучение и лечение физических лиц; переводы резидентами пенсий, алиментов, пособий, компенсаций, наследственных сумм, сумм, выплачиваемых на основании приговоров и решений судов и сумм по возмещению судебных, арбитражных и нотариальных расходов. Аналогичные переводы нерезидентов в пользу резидентов в Российскую Федерацию также не требуют специального разрешения ЦБ РФ. В этом же документе определен порядок осуществления расчетов по предусмотренным им валютным операциям. Содержание данного нормативного акта свидетельствует о его гуманитарной направленности.

Второй из вышеназванных документов – «Порядок осуществления переводов иностранной валюты из РФ и в РФ без открытия текущих счетов» – затрагивает интересы физических лиц, как резидентов, так и нерезидентов. Этот акт точно регламентирует порядок и условия подобных валютных операций. В частности, им вводится важное валютное ограничение – определен точный перечень ситуаций, которые являются основаниями для вывоза иностранной валюты из Российской Федерации нерезидентами. Таких оснований пять: перевод нерезидентом иностранной валюты в РФ; снятие нерезидентом наличной иностранной валюты со своего текущего счета, открытого в уполномоченном банке; покупка наличной иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в порядке, установленном ЦБ РФ; ввоз наличной иностранной валюты с соблюдением таможенных правил; получение иностранной валюты от продажи платежных документов в иностранной валюте уполномоченному банку.

§4. ВНУТРЕННИЙ ВАЛЮТНЫЙ РЫНОК И ВАЛЮТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

Валютные рынки – это глобальные рынки, где осуществляется обмен валюты. Главные цели валютных рынков – облегчить фирмам и другим организациям осуществление коммерческих операций, связанных с покупкой товара за границей, а также прямых вложений капитала за рубежом или спекулятивных финансовых сделок на иностранной фондовой бирже. Следовательно, это рынки главным образом для компаний и финансовых институтов или инвесторов, вкладывающих средства в те ценные бумаги, которые особенно чувствительны к изменениям валютного курса или процентных ставок¹.

¹ Вейтилингем Ромеш. Руководство по использованию финансовой информации Financial Times. – М.: Финансы и статистика, 1999. – С. 218.

Введение валютных ограничений в Российской Федерации было обусловлено экономическим положением страны и должно способствовать законному перераспределению валютных средств в пользу государства.

Универсальное валютное ограничение связано с обращением на территории России иностранной наличной валюты. К концу 1993 года сложилась ситуация, когда свободное обращение наличной иностранной валюты (доллара США) создало реальную угрозу национальной валюте России. В связи с этим ЦБ РФ письмом от 1 октября 1993 года «Об изменении порядка реализации гражданам на территории Российской Федерации товаров (работ, услуг) за иностранную валюту» установил, что с 1 января 1994 г. уполномоченные банки не вправе принимать от граждан наличную иностранную валюту в оплату за осуществляемые уполномоченными предприятиями работы и услуги и реализуемые товары. К уполномоченным предприятиям по российскому законодательству были отнесены предприятия, имеющие разрешение на реализацию товаров, работ и услуг за иностранную валюту. Данную разрешительную систему реализовывал Центральный банк России.

Согласно письму ЦБ РФ от 1 октября 1993 года, уполномоченные предприятия могли осуществлять расчеты с гражданами на территории России и в рублях, и в иностранной валюте во всех формах, принятых в международной практике, включая оплату кредитными и дебитными картами, за исключением наличной иностранной валюты. Дальнейшее развитие это валютное ограничение получило в решении Совета безопасности Российской Федерации «Об итогах работы Государственной комиссии по рассмотрению причин резкой дестабилизации финансового рынка» от 2 ноября 1994 г. Согласно этому документу, при расчетах между конечными потребителями было запрещено применять иностранную валюту. В связи с этим на предприятиях, обслуживающих население, было запрещено объявлять цены на товары и услуги в иностранной валюте.

Федеральный закон 10 декабря 2003 года определил нормы, регулирующие функционирование внутреннего валютного рынка, и упорядочил систему ограничений обращения иностранной валюты на территории Российской Федерации. Фактически в этом плане данный федеральный закон определил качественно новый уровень правового регулирования в сфере функционирования иностранной валюты. Закон определил, что сделки по купле-продаже иностранной валюты и чеков, в том числе дорожных чеков, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, должны осуществляться только через уполномоченные банки. Надо сказать, что это положение представляет собой воспроизведение прежде действовавшего. Весьма важно определение сущностных характеристик, в соответствии с которыми банки причисляются к категории уполномоченных банков. К таковым относятся: кредитные организации, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющие право на основании лицензий Центрального банка Российской Федерации осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте, а также действующие на территории Российской Федерации в соответствии с лицензиями Центрального банка Российской Федерации филиалы кредитных организаций, созданных в соответствии с законодательством иностранных государств, имеющие право осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте.

Существенным нововведением, затрагивающим интересы значительной части российских обывателей, так или иначе использующих иностранную валюту, является отмена требования идентификации личности при купле-продаже физическими лицами иностранной валюты. В законе по этому поводу сказано:

«Установление требования об идентификации личности при купле-продаже физическими лицами наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Сведения, идентифицирующие личность, могут быть внесены в документы, оформляемые при купле-продаже физическим лицом наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, по просьбе самого физического лица».

О существенной либерализации валютного законодательства свидетельствует содержание статьи 12 Федерального закона от 10 декабря 2003 г., который определяет право резидентов открывать без ограничений счета (вклады) в иностранной валюте в банках, расположенных на территориях иностранных государств, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) или Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

Существенным условием открытия и закрытия резидентами счетов (вкладов) является обязательное уведомление налоговых органов по месту регистрации субъектов об этой операции.

Резиденты и нерезиденты в соответствии с пунктом 1 статьи 15 Закона №173-ФЗ имеют право ввозить иностранную валюту в Российскую Федерацию без ограничений при соблюдении требований таможенного законодательства. В случае, если резиденты или нерезиденты, являющиеся физическими лицами, осуществляют единовременный ввоз в Российскую Федерацию наличной иностранной валюты в сумме, превышающей в эквиваленте 10 000 долларов США, то они должны подать письменную декларацию таможенному органу, в которой указывается вся ввозимая сумма.

Контроль за ввозом иностранной валюты юридическими лицами (резидентами и нерезидентами) осуществляется в соответствии с более жесткими требованиями: для юридических лиц подача письменной декларации обязательна независимо от ввозимой суммы. Согласно Приказу Государственного таможенного комитета от 28 августа 2000 года №768 «Об особенностях декларирования валюты и ценных бумаг, перемещаемых юридическими лицами» иностранная валюта декларируется таможенному органу Российской Федерации в письменной форме путем подачи грузовой таможенной декларации либо в электронной форме.

При декларировании иностранной валюты применяются установленные таможенными органами правила заполнения грузовой таможенной декларации для товаров, помещаемых под таможенные режимы выпуска для внутреннего потребления, с некоторыми особенностями. На каждый вид иностранной валюты заполняется отдельная грузовая таможенная декларация, состоящая из трех листов, при этом первый лист остается в делах таможенного органа, осуществляющего выпуск иностранной валюты, второй лист направляется в отдел (отделение) валютного контроля соответствующего регионального таможенного управления, а третий возвращается декларанту. В обязательном порядке в соответствующих графах указываются цифровой код декларируемой иностранной валюты в соответствии с классификатором валют, используемым для таможенных целей, номинальная стоимость иностранной валюты и десятичный код для банкнот, казначейских билетов и монет в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Российской Федерации.

Ограничения в виде установления предельного размера суммы иностранной валюты применяются действующим законодательством при её вывозе из Российской Федерации (ст. 15 Закона №173-ФЗ). К юридическим лицам (резидентам и нерезидентам) эти ограничения не относятся. Юридические лица при единовременном вывозе иностранной валюты из Российской Федерации в соответствии с Приказом Государственного таможенного комитета от 28 августа 2000 года №768 заполняют грузовую таможенную декларацию в соответствии с установленными таможенными органами правилами декларирования товаров, помещаемых под таможенный режим экспорта.

Физические лица (резиденты и нерезиденты) имеют право вывозить из Российской Федерации иностранную валюту, ранее ввезенную или переведенную в Российскую Федерацию, при соблюдении требований таможенного законодательства Российской Федерации в пределах, указанных в таможенной декларации или ином документе, подтверждающем их ввоз или перевод в Российскую Федерацию.

При единовременном вывозе из Российской Федерации физическими лицами наличной иностранной валюты, равной в эквиваленте 3 000 долларов США или не превышающей этой суммы, вывозимая наличная иностранная валюта не подлежит декларированию таможенному органу.

Для физических лиц в Законе №173-ФЗ установлена предельная сумма, которую они могут вывозить из Российской Федерации, – 10 000 долларов США. При вывозе суммы, не превышающей в эквиваленте или равной 10 000 долларов, не требуется предоставления документов о переводе или ввозе данной иностранной валюты в Российскую Федерацию либо о приобретении данной валюты на территории Российской Федерации, осуществленных ранее.

Весьма важным представляется содержание статьи 15 Закона, которая определяет:

«Физические лица – резиденты и физические лица – нерезиденты имеют право вывозить из Российской Федерации иностранную валюту, а также внешние ценные бумаги в документальной форме, ранее ввезенные, пересланные или переведенные в Российскую Федерацию, при соблюдении требований таможенного законодательства Российской Федерации в пределах, указанных в таможенной декларации или ином документе, подтверждающем их ввоз, пересылку или перевод в Российскую Федерацию.

Физические лица – резиденты и физические лица – нерезиденты имеют право единовременно вывозить из Российской Федерации наличную иностранную валюту в сумме, равной в эквиваленте 10 000 долларов США или не превышающей этой суммы. При этом не требуется представление в таможенный орган документов, подтверждающих, что вывозимая наличная иностранная валюта была ранее ввезена, переслана или переведена в Российскую Федерацию либо приобретена в Российской Федерации.

При единовременном вывозе из Российской Федерации физическими лицами – резидентами и физическими лицами – нерезидентами наличной иностранной валюты в сумме, равной в эквиваленте 3 000 долларов США или не превышающей этой суммы, вывозимая наличная иностранная валюта не подлежит декларированию таможенному органу. При этом при пересечении таможенной границы физическое лицо осуществляет конклюдентные действия, используя для пересечения границы так называемый зеленый коридор¹.

При единовременном вывозе из Российской Федерации физическими лицами – резидентами и физическими лицами – нерезидентами наличной иностранной валюты в сумме, превышающей в эквиваленте 3 000 долларов США, вывозимая наличная иностранная валюта подлежит декларированию таможенному органу путем подачи письменной таможенной декларации на всю сумму вывозимой наличной иностранной валюты. Данная декларация заполняется в двух экземплярах, причем физическое лицо указывает в ней точные сведения о перемещаемой иностранной валюте и иные сведения, необходимые для таможенных целей.

Письмом Государственного таможенного комитета от 17 июня 2004 года «О ввозе и вывозе валюты и ценных бумаг» установлено, что если вывозимая иностранная валюта была ранее ввезена на территорию Российской Федерации, то в графе «Для служебных отме-

¹ Данный хрестоматийный пример, широко используемый в юридической литературе Западной Европы, был описан к.э.н. П.М. Шепелевой.

ток» пассажирской таможенной декларации, оформленной при ввозе указанной валюты, должностным лицом таможенного органа делается запись: «Валютные ценности вывезены» и проставляется дата вывоза.

Перерасчет ввозимой и вывозимой иностранной валюты в доллары США осуществляется по официальному курсу, установленному Центральным банком Российской Федерации на день декларирования таможенному органу.

При ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из нее иностранной валюты таможенной пошлины не уплачиваются, за исключением случаев, когда ввозимая или вывозимая иностранная валюта используется как объект нумизматики¹ или бонистики².

§5. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ ПРОДАЖИ ДОЛИ ВАЛЮТНОЙ ВЫРУЧКИ В РФ

В связи с негативными последствиями действовавшей системы распределения валютных поступлений, был принят Указ Президента СССР от 2 ноября 1990 года «Об особом порядке использования валютных ресурсов в 1991 году». Указом был установлен порядок, согласно которому предприятия и организации независимо от территориальной и ведомственной принадлежности и от формы собственности были обязаны продавать 40 процентов от валютных поступлений, полученных ими в результате экспортной деятельности, Внешторгбанку СССР по коммерческому курсу, установленному Госбанком СССР³.

Коммерческий курс был определен тогда же, в конце 1990 года. Письмом Госбанка СССР 352 от 24 мая 1991 года были утверждены «Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР»⁴. Этот документ имел большое юридическое и практическое значение, так как содержал важнейшие определения основных понятий валютных правоотношений и конкретные нормы, регулировавшие такие правоотношения. Следующий этап развития валютного регулирования – Указ Президента РСФСР от 15 ноября 1991 «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР», согласно которому коммерческий курс рубля не устанавливался с 1 января 1992 г. 2 января Центральный банк России ввел рыночный курс рубля относительно иностранных валют⁵.

Обязательная продажа валютной выручки вслед за вышеназванным актом СССР была определена указом Президента РФ от 30 декабря 1991 года №335 «О формировании Республиканского валютного резерва РСФСР в 1992 году», которым с 1 января 1992 года был установлен единый по всем видам валют норматив обязательной продажи в размере 40% выручки предприятий и организаций в иностранной валюте от экспорта определенных видов товаров и услуг. Параметры обязательной продажи валютной выручки, впоследствии устанавливавшиеся федеральными законами и нормативными актами Центрального банка, за пятнадцать лет менялись восемь раз и зависели от того, какую валютную политику проводили в это время Правительство РФ и Центральный банк.

¹ Нумизматика (от лат. numisma – монета) – вспомогательная историческая дисциплина, изучающая историю монетной чеканки.

² Бонистика (от франц. bonistique) – вспомогательная историческая дисциплина, изучающая вышедшие из употребления денежные знаки и боны (бумажные деньги), как исторические документы.

³ Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. – М., 1995. – С. 214.

⁴ Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации. Часть I. – М.: ДЕ-ЮРЕ, 1995. – С. 313–316.

⁵ Ведомости СНД и ВС. 1991. №47. Ст. 612.

Указ Президента РФ от 30 декабря 1991 года №335 действовал в период с 1 января по 25 июня 1992 года. Указом Президента РФ от 14 июля 1992 года №629 «О частичном изменении порядка обязательной продажи части валютной выручки и взимания экспортных пошлин» объем обязательной продажи валютной выручки был установлен в размере 50%. Норма действовала с 26 июня 1992 года по 30 декабря 1998 года.

Следующее изменение параметров обязательной продажи валютной выручки было связано с принятием Федерального закона «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» 29 декабря 1998 года, которым было установлено, что 75% валютной выручки должно подлежать продаже. Норма действовала с 31 декабря по 9 августа 2001 года. Федеральным законом 8 августа 2001 (№130-ФЗ) «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, затрагивающие вопросы валютного регулирования» доля обязательной продажи валютной выручки была снижена до 50%. Данное положение закона действовало до 9 июля 2003 года.

Федеральный закон 27 июля 2003 года «О валютном регулировании и валютном контроле» (№173-ФЗ) ввел либеральную норму, согласно которой обязательной продаже подлежало не более 30% валютной выручки. Закон, таким образом, предусматривал, что конкретные параметры будут регулироваться подзаконными актами.

Указанием Центрального банка РФ от 9 июля 2003 года №1304-У было определено, что обязательной продаже подлежит 25% валютной выручки. Акт действовал с 10 июля 2003 года по 17 июня 2004 года.

Инструкцией Центрального банка от 30 марта 2004 года №111-4 «Об обязательной продаже части валютной выручки на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» также устанавливался параметр обязательной продажи в размере 25% валютной выручки. Инструкция действовала с 18 июня по 26 декабря 2004 года.

Указание Центрального банка от 26 ноября 2004 года №1520-У определило снижение параметра обязательной продажи до 10%, действовал этот документ с 27 декабря 2004 года по 6 мая 2006 года.

До принятия Закона 10 декабря 2003 года (173-ФЗ) предельный процент валютной выручки, подлежащий обязательной продаже, не был точно определен. Закон в статье 21 установил, что обязательная продажа части валютной выручки резидентов должна осуществляться в размере 30% от суммы валютной выручки, в тех случаях, когда иной размер не установлен нормативными актами Центрального банка. В свою очередь Центральный банк не имел права устанавливать размер продажи части валютной выручки свыше 30%. Можно утверждать, что фактически это представляло собой прямую гарантию интересов предпринимателей.

В соответствии с указанием Центрального банка от 29 марта 2006 года №1676-У «О внесении изменения в Инструкцию банка России от 30 марта 2004 года №111-И «Об обязательной продаже части валютной выручки на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» продажа части валютной выручки с 7 мая 2006 года осуществлялась в размере 0%. Таким образом, хотя статья 21 ФЗ №173, которой устанавливалась обязательная продажа валютной выручки, формально как будто бы действовала до 1 января 2007 года, фактически данная мера валютного регулирования была отменена соответствующим подзаконным актом за несколько месяцев до законодательного утверждения отрезка от обязательной продажи валютной выручки.

Вплоть до 1 января 2007 года по этой же статье формально обязательной продаже подлежала валютная выручка резидентов (индивидуальных предпринимателей и юридических лиц), включавшая в себя поступления иностранной валюты, причитавшиеся резидентам от нерезидентов по заключенным резидентам или от их имени сделкам, преду-

смастривающим передачу товаров, выполнение работ, оказание услуг, передачу информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, в пользу нерезидентов.

При этом обязательной продаже подлежали:

- суммы в иностранной валюте, получаемые Правительством Российской Федерации, уполномоченными им федеральными органами исполнительной власти, Центральным банком от операций и сделок, осуществляемых ими (либо от их имени и (или) за их счет) в пределах компетенции;

- суммы в иностранной валюте, получаемые уполномоченными банками от осуществляемых ими банковских операций и иных сделок, в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1990 года №395-1 «О банках и банковской деятельности»;

- валютная выручка резидентов в пределах суммы, необходимая для исполнения обязательств резидентов по кредитным договорам и договорам займа с организациями-нерезидентами, являющимися агентами правительств иностранных государств, а также по кредитным договорам и договорам займа, заключенным с резидентами государств-членов ОЭСР или ФАТФ на срок свыше двух лет;

- суммы в иностранной валюте, поступившие по сделкам, предусматривавшим передачу внешних эмиссионных ценных бумаг (прав на внешние эмиссионные ценные бумаги).

Порядок осуществления обязательной продажи части валютной выручки резидентов устанавливался Инструкцией Центрального банка от 30 марта 2004 года №111-И «Об обязательной продаже части валютной выручки на внутреннем валютном рынке Российской Федерации». В приложении к данной Инструкции были перечислены виды иностранной валюты, которая подлежала продаже на внутреннем валютном рынке: австралийский доллар; датская крона; доллар США; евро; исландская крона; иена; канадский доллар; норвежская крона; сингапурский доллар; турецкая лира; фунт стерлингов; шведская крона.

При осуществлении обязательной продажи уполномоченные банки открывали резидентам на основании договора банковского счета текущий валютный счет и в связи с этим одновременно транзитный валютный счет. Уполномоченный банк не позднее рабочего дня, следовавшего за днем поступления иностранной валюты на транзитный валютный счет резидента, направлял ему соответствующее уведомление. В течение семи дней с момента получения такого уведомления резидент должен был дать уполномоченному банку распоряжение об осуществлении обязательной продажи части валютной выручки и перечислении суммы в валюте Российской Федерации, полученной от этой продажи, на свой банковский счет, а оставшейся суммы иностранной валюты на свой текущий валютный счет или специальный банковский счет.

Одновременно с распоряжением, в целях контроля за обязательной продажей части валютной выручки, резидент представлял в уполномоченный банк справку, подтверждающую указанную в уведомлении сумму поступившей иностранной валюты по видам валютных операций, включая идентификацию валютной выручки, являющейся объектом обязательной продажи.

Уполномоченный банк не позднее рабочего дня, следовавшего за днем получения от резидента распоряжения и справки, депонировал указанную в распоряжении сумму иностранной валюты, подлежащую обязательной продаже, с транзитного валютного счета резидента на отдельный лицевой счет «Средства в иностранной валюте для обязательной продажи на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» в соответствии с Положением Центрального банка от 5 декабря 2002 года №205-П «О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Фе-

дерации». Одновременно с депонированием иностранной валюты уполномоченный банк должен был списать часть иностранной валюты и перечислить ее на текущий валютный счет резидента.

В течение следующих двух рабочих дней уполномоченный банк обязан был продать иностранную валюту. Обязательная продажа валютной выручки осуществлялась по курсу иностранных валют к валюте Российской Федерации, складывавшемуся на внутреннем валютном рынке на день продажи.

При осуществлении продажи части валютной выручки для уменьшения ее суммы пункт 5 статьи 21 Закона №173-ФЗ предусматривал учет следующих расходов, связанных с исполнением соответствующих сделок, расчеты по которым осуществлялись в иностранной валюте:

- оплата транспортировки, страхования и экспедирования грузов;
- уплата вывозных таможенных пошлин, а также таможенных сборов;
- выплата комиссионного вознаграждения кредитным организациям, а также оплата исполнения функций агентов валютного контроля;
- иные расходы и платежи по операциям, перечень которых определялся Центральным банком.

В законе детально регламентируется понятие «репатриация (от лат. re (приставка, выражающая обратное действие) и patria (родина) – возвращение на родину) иностранной валюты и валюты Российской Федерации». *Репатриация валюты* определена как обязанность резидентов, если иное не предусмотрено законодательством, в сроки, предусмотренные внешнеэкономическими договорами, обеспечить получение от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающейся в соответствии с условиями указанных договоров (контрактов) за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

§6. КОНТРОЛЬ ЗА РЕПАТРИАЦИЕЙ ВАЛЮТНОЙ ВЫРУЧКИ

Требование о репатриации касается только резидентов, являющихся юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Законодательство СССР и Закон РФ 9 октября 1992 года не содержали определения репатриация. Однако предпринимались некоторые попытки осуществления контроля за поступлением в Россию валютной выручки. Так, Письмо Госбанка СССР от 24 мая 1991 года №352 «О регулировании валютных операций на территории СССР (основные положения)» в пунктах 6–9 предусматривало, что иностранная валюта, полученная резидентами в результате внешнеэкономической деятельности, подлежала обязательному зачислению на счета резидентов в уполномоченных банках, перевод на счета которых осуществлялся в течение 30 дней со дня получения платежа. Резидент был не вправе продлевать срок исполнения обязательств нерезидента, а также каким-либо способом уменьшать сумму этих требований или обязательств. Подлежавшая переводу в СССР валютная выручка могла использоваться резидентом до осуществления перевода только для оплаты банковских и иных комиссий и расходов, непосредственно связанных с внешнеэкономической операцией, по которой была получена эта выручка. Центральный банк и Государственный таможенный комитет выпустили Инструкции от 12 октября 1993 года №19, 01-20/10283 «О порядке осуществления валютного контроля за поступлением в Российскую Федерацию ва-

люточной выручки от экспорта товаров» и от 26 июля 1995 года №30, 01-20/10538 «О порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью платежей в иностранной валюте за импортируемые товары», которыми было установлено:

- экспортеры были обязаны обеспечить зачисление валютной выручки от экспорта товаров на свои валютные счета в уполномоченных банках, причем не допускалось зачисление данной выручки на любой другой счет, за исключением случаев получения индивидуального разрешения у Центрального банка;

- импортеры несли финансовую ответственность перед государством в размере всей суммы иностранной валюты, которая была переведена на счет нерезидента и не возвращена на текущий валютный счет импортера в случае непоступления на таможенную территорию Российской Федерации оплаченных товаров.

Статья 5 Закона РФ 1992 года «О валютном регулировании и валютном контроле» обязывала резидентов, являвшихся предприятиями (организациями) зачислять получаемую ими иностранную валюту на их счета в уполномоченных банках. Зачисление валютной выручки от экспорта товаров, работ, услуг и результатов интеллектуальной деятельности на счета резидентов или третьих лиц в банках за границей допускалось в сумме, необходимой для исполнения обязательств резидентов по кредитным соглашениям с организациями-нерезидентами, являвшимися агентами правительств государств-членов ФАТФ и ОЭСР. При использовании средств в иностранной валюте на указанных счетах в иных целях, эти средства должны были быть переведены на валютные счета резидентов в уполномоченных банках.

Действующий закон №173-ФЗ в статье 19 предписывает, что резиденты обязаны в сроки, предусмотренные внешнеторговыми договорами, обеспечить:

1. Получение от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты, причитающейся за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

2. Возврат в Российскую Федерацию иностранной валюты, уплаченной нерезидентам за неввезенные на таможенную территорию Российской Федерации товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, непереданные информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

Действующим законодательством предусмотрены случаи освобождения резидентов от обязанности осуществлять репатриацию иностранной валюты, причем перечень случаев, когда резиденты вправе не зачислять иностранную валюту на свои счета в уполномоченных банках, намного шире, чем в Законе РФ 1992 года. Резиденты освобождаются от обязанности репатриации иностранной валюты:

1. При зачислении валютной выручки на счета юридических лиц – резидентов или третьих лиц в банках за пределами территории Российской Федерации – в целях при исполнении обязательств юридических лиц – резидентов по кредитным договорам и договорам займа с организациями нерезидентами, являющимися агентами правительств иностранных государств, а также по кредитным договорам и договорам займа, заключенным с резидентами государств-членов ОЭСР или ФАТФ на срок свыше двух лет. Для этих целей валютная выручка может зачисляться на счета резидентов и третьих лиц в банках за границей.

2. При использовании иностранной валюты, получаемой резидентами от проведения выставок, спортивных, культурных и иных аналогичных мероприятий за пределами территории Российской Федерации, для покрытия расходов по их проведению – на период проведения этих мероприятий.

3. При оплате заказчиками (нерезидентами) местных расходов резидентов, связанных с сооружением резидентами объектов на территориях иностранных государств, – на период строительства. По окончании строительства оставшиеся средства подлежат переводу на счета резидентов в уполномоченных банках.

4. При проведении зачета встречных требований по обязательствам между осуществляющими рыбный промысел за пределами таможенной территории Российской Федерации резидентами и нерезидентами, оказывающими за пределами таможенной территории Российской Федерации услуги указанным резидентам по заключенным с ними агентским договорам (соглашениям), а также между транспортными организациями – резидентами и нерезидентами, оказывающими за пределами таможенной территории Российской Федерации услуги указанным резидентам по заключенным с ними агентским договорам (соглашениям).

5. При проведении зачета встречных требований по обязательствам, вытекающим из договоров перестрахования или договоров по оказанию услуг, связанных с заключением и исполнением договоров перестрахования, между нерезидентом и резидентом, являющихся страховыми организациями или страховыми брокерами.

Кроме того, под репатриацией подразумевается возврат в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за не ввезенные на таможенную территорию Российской Федерации (неполученные на таможенной территории Российской Федерации) товары, невыполненные работы, не оказанные услуги, не переданные информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

Валютный контроль. Цель валютного контроля – обеспечение соблюдения действующего валютного законодательства при осуществлении валютных операций. Закон от 9 октября 1992 года установил основные направления валютного контроля. К ним были отнесены: определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений; проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем рынке Российской Федерации; проверка обоснованности платежей в иностранной валюте; проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям, а также по операциям нерезидентов в валюте Российской Федерации¹.

Валютный контроль осуществляется органами валютного контроля и агентами валютного контроля.

К первой категории относятся Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации. В 1993 году Указом Президента Российской Федерации от 23 сентября была образована Федеральная служба по валютному и экспортному контролю². Этот орган предназначался для реализации функций Правительства России по валютному контролю и контролю за экспортом. В системе Федеральной службы Постановлением Правительства РФ была создана сеть региональных центров и отделений, т.е. территориальных органов³. Вероятно, работа данной службы оказалась малоэффективной, т.к. с августа 1996 года ее функции были переданы Министерству финансов Российской Федерации⁴. Министерство контролирует соблюдение законодательства и ведомств

¹ ВВС РФ. 1992. №45. Ст. 2542. Ст. 10.

² САПП РФ. 1993. №39. Ст. 3605.

³ САПП РФ. 1994. №7. Ст. 563.

⁴ СЗ РФ. 1996. №34. Ст. 4082.

венных нормативных актов, регулирующих осуществление валютных операций. К его функциям относятся также контроль за полнотой поступления средств в иностранной валюте по внешнеэкономическим операциям, за соблюдением порядка лицензирования экспорта товаров и услуг.

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. органами валютного контроля являются: Центральный банк Российской Федерации, федеральный орган (органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации.

Агенты валютного контроля – это организации, которые в соответствии с законом осуществляют функции валютного контроля и в этом плане подотчетны органам валютного контроля. Таким образом, функционирует своеобразная двухуровневая система. Высший уровень образуют ЦБ РФ и Правительство РФ. Второй уровень сформирован из уполномоченных банков и иных кредитных организаций, имеющих лицензии на проведение валютных операций. Основой реального валютного контроля является обязанность всех субъектов-участников валютных операций представлять органам и агентам валютного контроля всю необходимую документацию и информацию о валютных операциях и давать, в случае необходимости, разъяснения по возникающим вопросам.

§7. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ УСТАНОВЛЕННОГО ЗАКОНОМ ПОРЯДКА СОВЕРШЕНИЯ ОПЕРАЦИЙ С ИНОСТРАННОЙ ВАЛЮТОЙ

Административную ответственность за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования устанавливает статья 15.25 Кодекса об административных правонарушениях. Федеральная таможенная служба издала «Методические рекомендации по квалификации нарушений валютного законодательства»¹, в которых определено, что объектом правонарушений, предусмотренных статьей 15.25 КОАП, являются публичные правоотношения по обеспечению реализации единой государственной валютной политики, устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации. Объективную сторону данных правонарушений образуют противоправные деяния лиц, осуществляемые в нарушение норм права, установленных российским валютным законодательством.

В связи с действием таких ограничений при осуществлении операций с иностранной валютой, как требование о реализации, об использовании специального счета и об обязательной продаже части валютной выручки, ответственность за нарушение вышеперечисленных требований устанавливались пунктами 1 и 3 статьи 15.25 КОАП.

Невыполнение требований о резервировании и об использовании специального счета определяло наложение административного штрафа на граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в размере от трех четвертей до одного размера суммы незаконной валютной операции или суммы денежных средств, списанных или зачисленных без выполнения требования о резервировании. В том же размере, только от суммы валютной выручки, не проданной в установленном порядке, налагался административный штраф на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при невыполнении или выполнении с нарушением установленного порядка обязанности по продаже части валютной выручки.

В действующем законодательстве определены: санкции за нарушение норм валютного законодательства, которые применяются ко всем участникам валютных право-

¹ См.: письмо Федеральной таможенной службы от 27 декабря 2005 года №01-06/46464 «О направлении Методических рекомендаций по квалификации нарушений валютного законодательства».

отношений; санкции, применяющиеся только к гражданам; санкции, применяющиеся только к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

На все назначенные категории распространяется действие норм о нарушении порядка открытия счетов за пределами Российской Федерации. Для индивидуальных предпринимателей административный штраф составляет от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда, а для юридических лиц – от 500 до 1 000 минимальных размеров оплаты труда.

За недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами иностранной валюты, перемещаемой через таможенную границу Российской Федерации и подлежащей обязательному письменному декларированию, статьей 16.4 КОАП предусмотрено административное наказание в виде штрафа в размере от 10 до 25 минимальных размеров оплаты труда.

В отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей применяется ответственность за нарушение порядка возвращения из-за границы средств в иностранной валюте, а также за несоблюдение порядка предоставления форм учета и отчетности по валютным операциям. В частности, пунктом 6 статьи 15.25 КОАП предусмотрено наложение административного штрафа на индивидуальных предпринимателей в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда, а на юридических лиц – от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда за нарушение установленных единых правил оформления паспортов сделок либо установленных сроков хранения учетных, отчетных документов или паспортов сделок.

За невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность. Уголовная ответственность наступает, если сумма невозвращенных средств в иностранной валюте превышает 5 000 000 рублей. В соответствии со статьей 193 Уголовного кодекса Российской Федерации такое деяние квалифицируется как преступление и подлежит наказанию в виде лишения свободы на срок до 3-х лет.

Административная ответственность за несоблюдение резидентами обязанности по репатриации иностранной валюты в Российскую Федерацию наступает:

- при невыполнении резидентом в установленный срок обязанности по получению на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты, причитающейся ему за переданные нерезидентам товары, выполненные для нерезидентов работы, оказанные нерезидентом услуги либо за переданные нерезидентам информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них;
- при невыполнении резидентом в установленный срок обязанности по возврату в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за не ввезенные на таможенную территорию Российской Федерации товары, невыполненные работы, неоказанные услуги либо за переданные нерезидентам информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

Указанные нарушения влекут за собой наложение административного штрафа на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в размере от трех четвертых до 1 размера суммы денежных средств, не зачисленных на счета в уполномоченных банках либо не возвращенных в Российскую Федерацию.

Проводить проверки соблюдения резидентами и нерезидентами активов валютного регулирования, а также применять установленные законодательством Российской Федерации меры ответственности за их нарушение имеют право в пределах своей компетенции органы и агенты валютного контроля и их должностные лица.

Практические задания

1. Правительство Российской Федерации, намериваясь осуществить реструктуризацию государственного долга, обратилось с соответствующими предложениями к кредиторам по конкретным внешним заимствованиям. Данные предложения кредиторами были отвергнуты.

- А. Каковы юридические последствия данной ситуации?
- Б. Какие правовые гарантии прав кредиторов в данном случае должны быть реализовывать?

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «иностранная валюта».
2. Дайте определение понятия «валютная ценность».
3. Сформулируйте определение понятия «уполномоченные банки» в соответствии с российским законодательством.
4. Перечислите перечень документов, необходимых для получения лицензии банком в качестве уполномоченного банка.
5. Опишите права резидентов по осуществлению ими валютных операций.
6. Опишите права нерезидентов по осуществлению валютных операций в соответствии с российским законодательством.
7. Изложите содержание письма ЦБ РФ от 1 октября 1993 г. об изменении порядка реализации гражданами товаров, работ и услуг за иностранную валюту.
8. Каково содержание и значение решений Совета безопасности РФ «Об итогах работы государственной комиссии по рассмотрению причин резкой дестабилизации финансового рынка» от 02.11.1994 г.?
9. Перечислите учреждения, являющиеся органами валютного контроля в РФ в соответствии с Федеральным законом 10 декабря 2003 г.
10. Дайте определение понятия «агенты валютного контроля».
11. Охарактеризуйте важнейшие нормативно-правовые акты, на основе которых осуществляется валютное регулирование в РФ.

Тест

1. *Что является иностранной валютой по российскому законодательству?*

- а) банкноты, казначейские билеты и монеты, находящиеся в обращении в иностранном государстве или группе государств;
- б) банкноты, казначейские билеты и монеты, находящиеся в обращении в иностранном государстве или группе государств, а также средства на счетах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных и расчетных единицах;
- в) банкноты, казначейские билеты, монеты, находящиеся в обращении в иностранном государстве или группе государств, а также изъятые или изымаемые из обращения денежные знаки, подлежащие обмену, а кроме того, средства на счетах в денежных единицах иностранных государств, международных денежных и расчетных единицах.

2. Что является валютной ценностью по российскому законодательству?

- а) валюта Российской Федерации, иностранная валюта, ценные бумаги в иностранной валюте;
- б) иностранная валюта, ценные бумаги в иностранной валюте, драгоценные металлы, за исключением ювелирных и бытовых изделий;
- в) ценные бумаги в иностранной валюте, иностранная валюта, драгоценные металлы и природные драгоценные камни, за исключением ювелирных и бытовых изделий.

3. Кто является резидентом в сфере валютных операций по российскому законодательству?

- а) граждане России, юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ, дипломатические и иные официальные представительства РФ, находящиеся за пределами страны;
- б) физические лица, имеющие постоянное место жительства в РФ, юридические лица и предприятия, не имеющие статуса юридических лиц, созданные в соответствии с законодательством РФ, с местонахождением в РФ, дипломатические представительства и иные официальные представительства РФ;
- в) физические лица, имеющие постоянное место жительства в РФ, юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ;
- г) физические лица, являющиеся гражданами Российской Федерации, за исключением граждан Российской Федерации, признаваемых постоянно проживающими в иностранном государстве в соответствии с законодательством этого государства; постоянно проживающие в Российской Федерации на основании вида на жительство, предусмотренного законодательством Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации; находящиеся за пределами территории Российской Федерации филиалы, представительства и иные подразделения резидентов, указанных в подпункте «в» настоящего пункта; 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; 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;

4. Кто является нерезидентом в сфере валютных отношений в соответствии с российским законодательством?

- а) граждане иностранных государств и юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами РФ;
- б) физические лица, имеющие постоянное место жительства вне пределов РФ, юридические лица и предприятия, не имеющие статуса юридических лиц, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами РФ, иностранные дипломатические и иные официальные представительства, а также международные организации, их филиалы и представительства, находящиеся в РФ;
- в) физические лица – граждане Российской Федерации, не признаваемые постоянно проживающими в иностранном государстве в соответствии с законодательством этого государства; иностранные граждане и лица без гражданства, не признаваемые

мые в соответствии с законодательством РФ постоянно проживающими в Российской Федерации; юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации; организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации; аккредитованные в Российской Федерации дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные представительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях; межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в Российской Федерации; находящиеся на территории Российской Федерации филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения нерезидентов, указанных в подпунктах «б» и «в» настоящего пункта;

г) граждане иностранных государств, юридические лица с местонахождением вне пределов РФ и дипломатические представительства иностранных государств находящиеся в РФ.

5. Какое конкретное значение вкладывает российское законодательство в понятие «текущие валютные операции»?

- а) переводы из РФ и в РФ иностранной валюты для осуществления расчетов без отсрочки платежа на срок не более 180 дней и переводы неторгового характера;
- б) переводы неторгового характера; получение и предоставление финансовых кредитов на срок не более 180 дней; переводы доходов по вкладам, инвестициям, кредитам и прочим операциям, связанным с движением капитала; переводы иностранной валюты для осуществления расчетов, связанных с кредитованием экспортно-импортных операций на срок не более 180 дней;
- в) переводы неторгового характера и переводы иностранной валюты для осуществления расчетов без отсрочки платежа.

6. Какие переводы относятся к переводам неторгового характера?

- а) переводы сумм наследства, судебных издержек, сумм, взысканных по суду, переводы алиментов, заработной платы и гонораров, а также иные аналогичные операции;
- б) переводы сумм заработной платы, пенсий, алиментов;
- в) переводы сумм, взысканных по суду, алиментов, заработной платы и пенсий.

7. Кто имеет право собственности на валютные ценности в Российской Федерации?

- а) резиденты и нерезиденты;
- б) резиденты и государство;
- в) резиденты, государство и нерезиденты.

8. Кто обладает правом иметь счета в иностранной валюте в России?

- а) резиденты в уполномоченных банках;
- б) резиденты и нерезиденты в уполномоченных банках;
- в) нерезиденты в уполномоченных банках.

9. Какие установления и учреждения относятся к органам валютного контроля?

- а) Центральный банк и Правительство РФ в лице Министерства финансов;
- б) Министерство финансов, Таможенный комитет и Федеральная служба по валютному и экспортному контролю;
- в) Правительство РФ в лице Министерства финансов и Таможенного комитета и Центральный банк РФ.

10. *Каковы параметры квот обязательной продажи валютной выручки предпринимателями-резидентами РФ?*
- а) 75%;
 - б) 30%;
 - в) не более 30%;
 - г) 50%;
 - д) 25%.

Заключение

Изучение курса «Финансовое право» должно способствовать формированию знаний, которые безусловно необходимы в работе юристов-практиков как в органах государственной власти и управления, так и в частных предпринимательских структурах всех уровней.

Учебно-практическое пособие по данной дисциплине содержит материал, позволяющий уяснить важнейшие базовые понятия, связанные с правовым регулированием финансовых правоотношений. Определение таких фундаментальных категорий, как: финансовый контроль, функции, задачи и методы работы контрольных органов, элементы бюджетного процесса, формы взаимодействия бюджетов разных уровней, правовое положение внебюджетных фондов, обязательства юридических и физических лиц перед этими фондами, методы управления государственным долгом, принципы организации налогообложения, понятия налога и сбора, объекта налогообложения, налоговые правонарушения и ответственность за их совершение, правоотношения между страхователем, страховщиком и государством, деноминация и денежная реформа, прерогативы Центрального банка в отношении коммерческих кредитных организаций, валютные ограничения и т.д. – позволяет свободно ориентироваться в постоянно меняющемся финансовом законодательстве России.

Главной целью пособия является формирование у специалистов юридического инструментария, профессиональных навыков, которые необходимы для адекватного понимания существа конкретных норм финансового права, для их анализа и, в результате, для эффективного правоприменения в точном соответствии с законом.

Семинарские занятия

Финансовая деятельность государства

1. Конституционное закрепление основных принципов финансовой деятельности российского государства.
2. Правовые акты, регулирующие финансовые правоотношения. Виды данных актов.
3. Система государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность.

Предмет, метод и система финансового права (ФП)

1. Специфика правоотношений, возникающих по поводу аккумуляции, распоряжения и расходования денежных средств, необходимых для осуществления государством своих функций.
2. Особенности ФП как отрасли.
3. Специфика норма ФП.
4. Метод регулирования финансовых правоотношений.

Источники ФП

1. Конституция РФ как важнейший источник ФП.
2. Специальные кодексы регулирования финансовыми правоотношениями: Общая часть Налогового кодекса (НК), Особенная (вторая) часть НК, Бюджетный кодекс (БК).
3. Система прохождения законопроектов законов, связанных с аккумуляцией, распределением и расходованием государственных денежных ресурсов в российском Парламенте.
4. Наиболее важные федеральные законы (ФЗ), регулирующие финансовые правоотношения. Их место в современном российском законодательстве.

Субъекты финансовых правоотношений

1. Гарантии прав субъектов финансовых и правовых отношений в российском праве. Специфика этих гарантий.
2. Исключительные права (прерогативы) государства и уполномоченных им органов как субъект финансовых правоотношений.
3. Императивный характер норм ФП.
4. Санкции, применяемые за финансовые правонарушения, их особенности.

Финансовый контроль

1. Значение финансового контроля как специального вида государственного контроля.
2. Виды финансового контроля. Парламентский контроль, осуществляемый непосредственно Государственной Думой и Советом Федерации.
3. Структура, задачи, функции и прерогативы Счетной палаты РФ.
4. Понятие аудита как особого вида предпринимательской деятельности. Правовое регулирование аудита в РФ и его значение.

Бюджетное право и бюджетное устройство РФ

1. Значение государственного бюджета в осуществлении политико-экономических и социальных задач государства.
2. Принципы бюджетного устройства РФ, анализ их юридического содержания.
3. Предмет бюджетного права. Конституционные основы бюджетного права.
4. Анализ конкретных статей Конституции, определяющие бюджетное устройство.
5. Бюджетные правоотношения, понятие, субъекты и особенности.
6. Структура, содержание и значение Бюджетного кодекса.

Бюджетный процесс

1. Понятие, принципы и стадии бюджетного процесса.
2. Нормы бюджетного процесса в БК. Порядок составления проектов бюджетов различных уровней.
3. Порядок утверждения бюджета.
4. Исполнение бюджета. Права и обязанности получателей бюджетных средств.
5. Порядок составления, утверждения и рассмотрения отчета об исполнении бюджета.

Правовой статус и режимы функционирования государственных целевых внебюджетных фондов

1. Задачи социальных целевых внебюджетных фондов федерального значения.
2. Порядок аккумуляции денежных средств в государственных целевых внебюджетных фондах в соответствии с российским законодательством. Система исчисления Единого социального налога.
3. Организация управления целевых внебюджетных фондов.
4. Взаимоотношения целевых внебюджетных фондов федерального значения и органов государственной власти РФ (Правительства РФ, Государственной Думой Федерального Собрания).

Система государственных доходов РФ, их правовое регулирование

1. Классификация государственных доходов, в соответствии с положениями I части НК и БК.
2. Понятие налога; понятие пошлины, понятие сбора в трактовке современного российского законодательства и в трактовке науки ФП.
3. Доминирующее положение налогообложения в формировании государственных доходов в странах с рыночной экономикой.

Структура, содержание и значение Налогового кодекса РФ

1. Налоговые правоотношения.
2. Система налогов, согласно Общей части НК.
3. Субъекты налоговых правоотношений.
4. Объект и предмет налогообложения в трактовке НК и в трактовке науки ФП.
5. Ответственность налогоплательщиков за нарушения налогового законодательства.
6. Обеспечение прав налогоплательщиков и порядок обжалования действий налоговых органов.
7. Вторая часть НК: содержание и особенности.

Правовое регулирование государственного кредита

1. Понятие государственного кредита.
2. Формы государственного кредита.
3. Положение БК РФ о внутреннем и внешнем государственном долге.
4. Формы государственного долга.
5. Управление государственным долгом в соответствии с российским законодательством.
6. БК о предельном объеме государственного долга РФ и предельных объемах государственных заимствований РФ.
7. Трактовка условий договора государственного займа в Гражданском кодексе РФ и реальная практика функционирования данного договора. Содержание 105 и 106 статей Бюджетного кодекса.

Правовая регламентация государственных расходов

1. Система государственных расходов РФ.
2. Принципы бюджетного финансирования государственных расходов.
3. Объекты бюджетного финансирования.
4. Бюджетный кодекс о формах расходов бюджетов. Анализ содержания перечня форм расходов бюджетов, который входит в БК.
5. Понятие «трансферты населению». Виды данных трансфертов.
6. Порядок выделения бюджетных кредитов юридическим лицам.

Правовое регулирование государственного страхования

1. Понятие и виды государственного страхования.
2. Обязательное государственное личное страхование отдельных категорий государственных служащих.
3. Обязательное государственное личное страхование отдельных категорий граждан, не связанных обязанностями государственной службы.

Правовое регулирование банковского дела

1. Основные понятия банковской деятельности.
2. Банковская система РФ.
3. Задачи Банка России и его правовой статус.
4. Формы взаимодействия Банка России и высших органов государственной власти.
5. Организация ЦБ РФ. Его полномочия, надзорные функции и прерогативы.
6. Договор банковского счета, договор банковского вклада в соответствии с положениями ГК РФ, юридическое содержание данных норм ФП.

Правовое регулирование денежного обращения

1. Понятие денежной системы, ее элементы.
2. Право денежной эмиссии в РФ.
3. Денежная реформа, ее особенности.
4. Понятие деноминации.

Правовое регулирование вексельного обращения в РФ

1. Понятие «вексель».
2. Основные характеристики простого и переводного векселей: безусловность, абстрактность, формальность.
3. Женевская вексельная конвенция и правовые акты советской эпохи о векселях и вексельном обращении.
4. Содержание и значение Закона «О переводном простом векселе» 1997 г.

Основы валютного законодательства РФ

1. Принципы и задачи валютного регулирования.
2. Три режима использования иностранной валюты.
3. Понятие иностранной валюты и его трактовка в российском законодательстве.
4. Права резидентов и нерезидентов при осуществлении ими валютных операций.
5. Валютные ограничения в РФ. Понятие «репатриации иностранной валюты»

Итоговый тест

1. *К какому праву относится отрасль финансовое право?*
 - а) к частному праву;
 - б) к публичному праву;
 - в) и к публичному, и к частному праву.

2. *Что является объектом финансовых правоотношений?*
 - а) наличные деньги;
 - б) наличные деньги, безналичные деньги и денежные обязательства;
 - в) наличные и безналичные деньги.

3. *Устанавливает ли государство общие условия проведения лотерей?*
 - а) устанавливает самостоятельно;
 - б) устанавливает совместно с организаторами лотерей;
 - в) не устанавливает.

4. *Какие компоненты образуют особенную часть финансового права?*
 - а) нормы права, регулирующие отношения в сфере государственных финансов и кредитования;
 - б) нормы права, регулирующие отношения в сфере страхования;
 - в) нормы права, регулирующие отношения, функционирующие в рамках всех финансовых институтов.

5. *Что является основным источником финансового права?*
 - а) судебные прецеденты;
 - б) нормативно-правовые акты;
 - в) обычное право.

6. *Чем обеспечивается самостоятельность бюджетов разных уровней с юридической точки зрения?*
 - а) тем, что бюджеты принимают соответствующие законодательные органы;
 - б) тем, что бюджеты основываются на соответствующих налоговых и неналоговых поступлениях;
 - в) тем, что принятие бюджетов осуществляют соответствующие органы представительной власти, а их исполнение – соответствующие органы исполнительной власти.

7. *Кому принадлежит право использования средств федеральных целевых внебюджетных фондов после утверждения их бюджетов Государственной Думой?*
 - а) Государственной Думе;
 - б) Правительству РФ;
 - в) Правлению конкретного фонда и исполнительной дирекции.

8. *Что является объектом налогообложения?*
 - а) фактически существующий индивидуализированный материальный объект;
 - б) юридический статус субъекта;
 - в) юридический факт: действие субъекта, право собственности, юридический статус субъекта, событие, происходящее с субъектом.

9. **Что подлежит финансовому контролю?**
- а) исключительно денежные средства государства;
 - б) денежные средства государства и других субъектов финансового права;
 - в) денежные средства всех субъектов финансового права и вообще все ресурсы, поскольку их использование осуществляется в денежной форме.
10. **Какие санкции может применить Счетная палата в случае неоднократного неисполнения ее предписаний проверяемой организацией?**
- а) самостоятельно приостановить все виды финансовых операций по счетам данной организации;
 - б) принять решение о приостановлении финансовых операций по счетам организации и известить об этом Государственную Думу;
 - в) обратиться в суд общей юрисдикции с иском о наложении ареста на финансовые операции.
11. **В каком случае субвенции подлежат возврату?**
- а) в случае нецелевого использования;
 - б) в случае целевого использования, но не в установленный срок;
 - в) как в случае нецелевого использования, так и в случае нарушения установленных сроков использования.
12. **Какой орган власти утверждает Федеральный бюджет Российской Федерации?**
- а) Президент РФ;
 - б) Федеральное Собрание РФ;
 - в) Правительство РФ.
13. **Какими актами, в соответствии со сложившейся в РФ практикой, могут быть консолидированы в бюджет государственные внебюджетные целевые фонды?**
- а) Постановлением Правительства РФ;
 - б) Указом Президента РФ;
 - в) Постановлением Государственной Думы.
14. **Какие из нижеперечисленных элементов нормы, устанавливающей налог, являются факультативными?**
- а) единица налогообложения;
 - б) налоговые льготы;
 - в) ответственность за налоговые правонарушения.
15. **В чем заключается полная налоговая обязанность?**
- а) в том, что налогообложению подлежат все доходы, получаемые юридическим или физическим лицом на территории государства, резидентом которого оно является;
 - б) в том, что налогообложению подлежат доходы, получаемые резидентом в других государствах;
 - в) в том, что налогообложению подлежат все доходы резидента независимо от того, где они получены.
16. **Каким образом устанавливается фактическая ставка налогового обложения?**
- а) прямо указывается в конкретном налоговом законе и устанавливается в зависимости от налогового разряда;
 - б) устанавливается как отношение уплаченного налога к налоговой базе;
 - в) определяется на основе отношения уплаченного налога к совокупному доходу.

17. *Кто обязан рассчитать сумму налога при уплате налога по декларации?*
- а) сам налогоплательщик;
 - б) налоговая инспекция;
 - в) налоговый агент.
18. *В каком случае истец должен быть освобожден от уплаты судебной исковой пошлины?*
- а) если иск подан о взыскании алиментов;
 - б) если иск подан о взыскании ущерба, нанесенного неправомерными действиями органов государственной власти;
 - в) если иск подан о возмещении вреда, причиненного увечьем.
19. *Кто является плательщиком государственной пошлины?*
- а) граждане РФ;
 - б) граждане РФ и иностранные граждане;
 - в) граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства.
20. *Чем обеспечивается внутренний государственный долг Российской Федерации?*
- а) золотовалютными резервами Банка России;
 - б) всем достоянием Российской Федерации;
 - в) всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства РФ.
21. *Кто является эмитентом казначейских обязательств?*
- а) Центральный банк РФ;
 - б) Министерство финансов РФ;
 - в) Правительство РФ.
22. *Какие действия предпринимает Правительство РФ, осуществляя конверсию внутреннего государственного долга?*
- а) продляет срок действия ранее выпущенных займов;
 - б) осуществляет только обмен нескольких займов на один;
 - в) осуществляет изменение доходности займа и обмен нескольких займов на один.
23. *Какой орган власти или управления осуществляет контроль за государственным внутренним долгом РФ?*
- а) Правительство РФ и Банк России;
 - б) Федеральное Собрание;
 - в) Президент РФ и Министерство финансов РФ.
24. *Каким нормативно-правовым актом может быть упразднен Банк России?*
- а) Указом Президента РФ;
 - б) Постановлением Правительства РФ;
 - в) Федеральным законом, принятым Государственной Думой и обнародованным в законном порядке.
25. *Что представляет собой международная расчетная единица?*
- а) это реальная денежная единица, эмитентом которой является Международный Валютный Фонд;
 - б) это золото соответствующей пробы, измеряемое в тройских унциях;
 - в) это искусственная единица, представляющая собой условный масштаб, применяемый для соизмерения международных долговых обязательств.

26. *Каким образом устанавливаются правила проведения банковских операций и правила отчетности банков?*
Федеральными законами;
а) подзаконными нормативно-правовыми актами Банка России;
б) совместными подзаконными нормативно-правовыми актами Банка России и Министерства финансов РФ.
26. *Каким актом было определено проведение деноминации рубля в Российской Федерации?*
а) Федеральным законом;
б) Указом Президента РФ;
в) Постановлением Правительства РФ.
27. *Каким образом реализуется такой инструмент управления внутренним государственным долгом, как конверсия?*
а) обменом нескольких ранее выпущенных займов на один новый;
б) изменением доходности займа;
в) продлением срока действия ранее выпущенных займов.
28. *Кто может быть страхователем по обязательному государственному страхованию за счет средств бюджета?*
а) физические лица без ограничений;
б) юридические лица;
в) физические дееспособные лица и юридические лица.
29. *Какой режим обращения иностранной валюты действует в современной России?*
а) режим отсутствия каких-либо валютных ограничений;
б) режим общего государственного валютного регулирования и применения ограничений;
в) режим валютной монополии.

Темы курсовых работ

1. Источники финансового права Российской Федерации.
2. Понятие и виды финансово-правовых норм.
3. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации.
4. Парламентский финансовый контроль в Российской Федерации.
5. Счетная палата как орган контроля. Организация, прерогативы, взаимодействие с Парламентом.
6. Понятие, особенности, субъекты бюджетных правоотношений.
7. Структура, содержание и значение Бюджетного кодекса Российской Федерации.
8. Организация бюджетного процесса в Российской Федерации.
9. Структура, содержание и значение Общей части Налогового кодекса Российской Федерации.
10. Налоговые правонарушения по российскому законодательству.
11. Правовое регулирование обязательного государственного страхования в Российской Федерации.
12. Организация, компетенция и деятельность государственных внебюджетных фондов социального назначения в Российской Федерации.
13. Правовое регулирование государственных расходов в Российской Федерации.
14. Банковская система в Российской Федерации. Роль и значение Центрального банка как органа государственного управления.
15. Денежная реформа и деноминация. Основные характеристики и значение.
16. Эволюция прямого налогообложения 1991–2004 гг.
17. Эволюция косвенного налогообложения 1991–2004 гг.
18. Развитие законодательства о государственной пошлине в Российской Федерации 1992–2004 гг.
19. Внутренний государственный долг Российской Федерации. Трактовка основных понятий в Бюджетном кодексе РФ. Тенденции развития.
20. Внешний государственный долг в Российской Федерации. Тенденции развития.
21. Правовое регулирование вексельного обращения в Российской Федерации.
22. Валютное регулирование в Российской Федерации. Система ограничения обращения иностранной валюты.
23. Современная российская система налогообложения. Критический анализ законодательства.
24. Правовое регулирование денежного обращение в Российской Федерации 1991–2004 гг.
25. Правила вывоза, ввоза и обмена наличной иностранной валюты по российскому законодательству. Анализ правового регулирования.

Контрольные вопросы

1. Предмет и система финансового права Российской Федерации.
2. Основные институты финансовой системы РФ и их правовое регулирование.
3. Система источников финансового права Российской Федерации.
4. Понятие и виды финансово-правовых норм.
5. Конституционно-правовое регулирование финансовых правоотношений.
6. Конституция Российской Федерации как источник финансового права.
7. Гражданский кодекс как источник финансового права.
8. Уголовный кодекс как источник финансового права.
9. Кодекс об административных правонарушениях как источник финансового права.
10. Организационная структура, компетенция и деятельность Счетной палаты.
11. Государственный финансовый контроль исполнительной власти.
12. Правовой статус и компетенция Министерства финансов Российской Федерации.
13. Компетенции и функции казначейских органов, действующих в составе Министерства финансов.
14. Правовое регулирование противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, в Российской Федерации.
15. Структура, содержание и значение Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
16. Правовое положение и деятельность Федеральной службы по финансовому мониторингу Министерства финансов Российской Федерации.
17. Правовое регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации.
18. Понятие «обязательный аудит» и его трактовка в российском законодательстве.
19. Обеспечение независимости аудиторской деятельности в российском законодательстве.
20. Структура, содержание и значение Бюджетного кодекса Российской Федерации.
21. Бюджетное устройство в Российской Федерации.
22. Принципы бюджетного устройства в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.
23. Бюджетный процесс в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.
24. Понятие «бюджетные правоотношения». Их субъекты и особенности. Закрепленные доходы и регулирующие доходы в бюджетном праве.
25. Полномочия участников бюджетного процесса федерального уровня в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.
26. Порядок рассмотрения и утверждения Федерального закона о Федеральном бюджете в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.
27. Правовое регулирование государственных расходов в Российской Федерации.
28. Понятия «государственный кредит» и «государственный долг».
29. Концепция единой системы управления государственным долгом в российском финансовом праве.
30. Понятие реструктуризации государственного долга.
31. Исчисление предельного объема заимствований Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.
32. Понятие внутреннего государственного долга и его правовое регулирование.
33. Понятие внешнего государственного долга и его правовое регулирование.
34. Понятие дотации в бюджетном праве Российской Федерации.
35. Понятие субвенции в бюджетном праве Российской Федерации.
36. Понятие субсидии в бюджетном праве Российской Федерации.

37. Понятие «бюджетное учреждение» в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.
38. Правовое регулирование «секретных» статей бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.
39. Понятие и характеристики налоговой системы Российской Федерации.
40. Структура, содержание и значение Общей части Налогового кодекса Российской Федерации.
41. Структура, содержание и значение Особенной части Налогового кодекса Российской Федерации.
42. Эволюция налогообложения в Российской Федерации 1992–2007 гг.
43. Понятие «налог» в российском финансовом праве.
44. Понятие государственной пошлины в российском финансовом праве.
45. Понятие субъекта налогообложения.
46. Понятия «предмет» и «объект» налогообложения.
47. Порядок исчисления налогов в соответствии с российским законодательством.
48. Права и обязанности граждан, связанные с налогообложением, в соответствии с российским законодательством.
49. Понятие налогового преступления.
50. Понятие налогового правонарушения.
51. Правовое регулирование взимания акцизов.
52. Правовое регулирование взимания Единого социального налога.
53. Правовое регулирование взимания налога на доходы физических лиц.
54. Правовое регулирование взимания налога на добычу полезных ископаемых.
55. Банковская система Российской Федерации. Роль и значение Центрального банка как органа государственного управления.
56. Правовой статус Центрального банка Российской Федерации.
57. Законодательство о взаимоотношениях Банка России и органов государственной власти.
58. Функции правового регулирования и надзора Банка России. Инструменты реализации его прерогатив, закрепленные в законодательстве.
59. Правовое регулирование банковской тайны в российском законодательстве.
60. Структура, содержание и значение Федерального закона о Центральном банке Российской Федерации.
61. Правовое регулирование обязательного государственного страхования за счет средств государственного бюджета в Российской Федерации.
62. Организация, компетенция и деятельность государственных внебюджетных фондов социального назначения в Российской Федерации.
63. Правовое регулирование денежного обращения.
64. Понятия «денежная реформа» и «деноминация». Правовая база деноминации 1998 года.
65. Правовое регулирование вексельного обращения в Российской Федерации.
66. Структура, содержание и значение действующего Закона «О валютном регулировании и валютном контроле».
67. Понятия «валюта Российской Федерации», «иностранная валюта» и «валютная ценность» в соответствии с российским законодательством.
68. Правовое регулирование осуществления валютных операций резидентами и нерезидентами в Российской Федерации.
69. Трактовка понятий «резидент» и «нерезидент» в соответствии с действующим Законом «О валютном регулировании и валютном контроле».
70. Система ограничений обращения иностранной валюты в Российской Федерации.

Краткий терминологический словарь

- Аванс** – денежные ценности, выдаваемые или перечисляемые в счет предстоящих платежей за выполнение работы, передачу имущества, оказание услуг.
- Авизо** – 1) сообщение банком своему клиенту о состоянии его счета;
2) уведомление плательщика векселедателю о выдаче векселя;
3) письменное уведомление о денежном поручении (аккредитиве), адресованное лицу, которое должно произвести платеж;
4) уведомление, предъявленное экспортеру плательщиков по аккредитиву о поступлении аккредитива.
- Ажио** – разница, на которую рыночная стоимость ценной бумаги превышает ее номинальную стоимость. Выражается в процентах от номинальной стоимости.
- Аккредитив** – расчетный или денежный документ, представляющий собой поручение одного кредитного учреждения (банка) другому произвести за счет специально забронированных средств оплату за отпущенный товар или выплатить предъявителю аккредитива определенную сумму денег.
- Актив** – 1) любая собственность организации;
2) превышение доходов над расходами;
3) часть бухгалтерского баланса, отражающая материальные и нематериальные ценности организации с точки зрения их состава и размещения.
- Активы денежные** – денежные средства и обязательства уплатить организации фиксированную сумму.
- Активы ликвидные** – наличные деньги, золото, остаток средств до востребования на счетах, частные и государственные ценные бумаги и другие легко реализуемые средства банка.
- Акцепт** – согласие на оплату или гарантирование оплаты документов в товарообороте.
- Акциз** – вид косвенных налогов на товары массового потребления, услуги. Включаются в цену или тариф и оплачиваются потребителем. Сборщиками акцизов фактически выступают производители подакцизных товаров и предприниматели, оказывающие облагаемые услуги.
- Акция** – эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее владельца на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, право на часть имущества, остающегося после ликвидации акционерного общества, и право на участие в управлении его деятельностью.

- Аннуитет** – 1) срочный государственный заем с ежегодным погашением долга и уплатой процентов;
2) равновеликие платежи, которые производятся и получаются в равные промежутки времени (например, ежегодно). К таким платежам относятся, например, взносы по договору страхования.
- Ассигнаты** – бумажные деньги, выпущенные во Франции во время Великой Французской революции и обращавшиеся в 1789–1797 гг.
- Ассигнации** – 1) бумажные деньги, выпускавшиеся в России с 1769 г. и аннулированные с 1 января 1849 г., когда в результате денежной реформы в обращение были введены серебряные деньги;
2) во второй половине XIX века в обиходном обывательском лексиконе ассигнациями именовались денежные купюры крупных номиналов.
- Аудит** – предпринимательская деятельность независимых бухгалтеров (аудиторов) и аудиторских фирм по осуществлению независимых вневедомственных проверок финансовой отчетности платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований.
- Банк** – кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять конкретные операции, перечень которых закреплен законодательством: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц; размещение от своего имени и за свой счет этих средств на условиях возвратности, срочности, возмездности (платности); открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.
- Банк коммерческий** – банк, осуществляющий краткосрочное кредитование торговли и промышленности и обслуживающий клиентов, предоставляя им займы и ведя их счета. Создаются коммерческие банки на паевых и акционерных началах.
- Банкноты (банковские билеты)** – бумажные деньги, выпускаемые банком и предоставляющие обязательство выплатить определенную сумму предъявителю; обычно гарантируются центральными банками.
- Банковская гарантия** – способ обеспечения исполнения обязательств. Гарант, в роли которого выступает кредитная или страховая организация, дает по просьбе лица (именуемого принципалом) письменное обязательство уплатить кредитору принципала (бенефициару) денежную сумму по предоставлении последним письменного требования. Условия банковской гарантии определяются договором между принципалом и гарантом, которым предусмотрено вознаграждение гаранту.
- Банковская система** – совокупность различных категорий кредитных организаций государства.

- Банковская тайна** – сведения о клиенте банка, его счете и банковском вкладе, об операциях по счету, которые по закону не могут быть разглашены банком. Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены государственным органам, в том числе и правоохранительным, только в порядке, определенном законодательством.
- Биржа** – торги, разрешенные государством и регламентированные относительно места, времени, участников и порядка проведения. Существенные характеристики Б.: взаимозаменяемость объектов биржевой торговли – товаров, ценных бумаг, валюты и сосредоточение в одном месте предложения и спроса.
- Бона** – 1) монетообразный чеканный знак, служащий квитанцией или ордером на получение чего-либо определенного объема: бесплатных продуктов питания, топлива, права на получение платы за работу, права прохода или проезда;
2) краткосрочные долговые обязательства, выпускаемые Государственным казначейством, муниципальными органами или частными фирмами и используемые их держателями в качестве покупательного или платежного средства. Иногда могут выполнять роль суррогата различных денег. В Советской России Б. выпускались до денежной реформы 1922–1924 гг. различными учреждениями и предприятиями и обращались как суррогаты денег;
3) бумажные деньги, вышедшие из употребления и являющиеся предметом коллекционирования.
- Бумажные деньги** – знаки стоимости, заменяющие в обращении полноценные деньги. Наделяются принудительным курсом, как правило, не подлежат размену на драгоценный металл. Выпускаются для покрытия расходов государства. Эмитентами бумажных денег являются либо государственные казначейства, либо эмиссионные банки.
- Бюджет** – финансовый план аккумуляции, распределения и использования централизованного денежного фонда, утверждаемый представительными органами государственной или местной власти соответствующего уровня.
- Бюджетное право** – совокупность правовых норм, определяющих бюджетное устройство страны и регулирующих отношения по аккумуляции, распределению и использованию денежных средств.
- Бюджетная ссуда** – финансовая помощь вышестоящих бюджетов нижестоящим. Имеет возвратный характер, может быть возмездной, то есть сопровождается при возврате уплатой процентов за пользование. Используется на стадии исполнения бюджетов.
- Вальвация** – установление государством стоимости старых, изношенных в обращении, утративших первоначальный вес монет из драгоценных металлов и иностранных монет, выраженных в единицах денежной системы одной страны.

- Валюта** – 1) понятие международного денежного обращения. Означает денежные средства, т.е. законные платежные средства какой-либо страны, иногда в курсовом соотношении с иностранной валютой; 2) национальная валюта – национальная денежная единица; 3) денежные знаки иностранных государств.
- Валюта конвертируемая** – валюта, свободно обмениваемая на любую иностранную валюту.
- Валютная выручка** – поступления иностранной валюты, причитающиеся резидентам от нерезидентов по заключенным резидентами или от их имени сделкам, предусматривающим передачу товаров, выполнение работ, оказание услуг, передачу информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, в пользу нерезидентов.
- Валютная интервенция** – вмешательство Национального (Центрального) банка в операции на валютном рынке с целью воздействия на курс иностранной валюты. Осуществляется посредством купли-продажи иностранной валюты.
- Валютная корзина** – набор валют, которые используются при котировке иностранных валют для определения курса национальной и международной валюты.
- Валютная котировка** – установление курса иностранных валют в соответствии с законодательством. Производство валютной котировки возлагается на государственные или коммерческие банки.
- Валютная монополия государства** – исключительное право государства совершать операции с валютными ценностями и разрешать такие операции определенным организациям (ведомствам). Валютная монополия определяет контроль над использованием валютных средств.
- Валютные отчисления** – часть валютной выручки, которая в случае установления такого правила законом страны должна продаваться в Государственный валютный фонд по специальному курсу. Процент валютных отчислений и курс устанавливаются на общегосударственном уровне законом.
- Валютные резервы** – официальные запасы иностранной валюты в Центральном банке и финансовых органах страны либо в международных валютно-кредитных организациях. Предназначены для международных расчетов.
- Валютные ценные бумаги** – иностранные или выраженные в иностранной валюте ценные бумаги, процентное обслуживание которых, погашение дивидендов по которым осуществляется в иностранной валюте.
- Валютный курс** – цена национальной денежной единицы, выраженная в денежной единице или десятикратной величине единицы другой страны.

- Валютный паритет** – установленный государством или его уполномоченным органом, как правило, национальным банком страны, валютный курс.
- Вексель** – ценная бумага, содержащая безусловное абстрактное денежное обязательство и составленная в форме, установленной законом.
- Вексельное право** – совокупность правовых норм, регулирующих отношения между лицами, оформившими свои обязательства посредством векселя. Основано на положениях Женевских вексельных конвенций 1930 г. и Единообразном вексельном законе.
- Вклад** – денежные средства, размещаемые физическими лицами в кредитных организациях, имеющих соответствующую лицензию Банка России, с целью их сохранения и получения дохода. Вклад по российскому законодательству может быть сделан в рублях или иностранной валюте. Доход выплачивается в виде процентов.
- Внебюджетные средства** – государственные денежные средства, имеющие целевое назначение и не входящие в государственный бюджет.
- Гербовый сбор** – налог, взимаемый государством за регистрацию сделок, составление документов и другие операции. В СССР был квалифицирован как государственная пошлина. В Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27.12.1991 г. гербовый сбор был назван разновидностью федерального налога. Взимался при регистрации проспекта эмиссии ценных бумаг и с участников сделок с ценными бумагами. Заменен налогом на операции с ценными бумагами с 12.12.1991 г. Взимался при выдаче лицензии на ведение биржевой деятельности, заменен единовременным лицензионным сбором. В настоящее время не взимается.
- Государственная пошлина** – установленный Законом РФ «О государственной пошлине» обязательный на всей территории РФ платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий или за выдачу документов уполномоченным органам и должностным лицам.
- Государственные займы** – форма государственного долга. Представляют собой кредитные отношения между государством и юридическими и физическими лицами. Оформляются эти отношения посредством эмиссии и размещения среди юридических и физических лиц государственных ценных бумаг.
- Государственные ценные бумаги** – выпускаемые правительственными и местными органами с целью размещения займов облигации, казначейские векселя и другие государственные обязательства.
- Государственный долг** – долговые обязательства правительства страны, местных органов власти и государственных предприятий, выраженные в национальной валюте, перед юридическими и физическими лицами.

Государственный кредит	- совокупность кредитных отношений, в которых одной из сторон является государство. Другой стороной являются юридические и физические лица.
Денежная единица	- установленное законом наименование денег страны. Подразделяется на пропорциональные части для удобства использования.
Денежные суррогаты	- не предусмотренные законодательством денежные знаки, которые вводятся предприятиями, организациями и гражданами самовольно, без санкции государства, в условиях нехватки официальных денежных знаков.
Деноминация	- самостоятельная денежная операция, содержание которой – укрупнение национальной денежной единицы путем обмена старых денежных знаков по установленному соотношению на новые. В результате Д. происходит изменение валютного курса денежной единицы и номинальное уменьшение денежной массы.
Деньги	- товар, служащий всеобщим эквивалентом. Являются средством платежа и регулятором экономических процессов.
Дизажио	- отклонение в сторону уменьшения, понижения рыночного курса денежных знаков, векселей и других ценных бумаг от их нарицательной стоимости.
Дисконт	- 1) разница между номиналом ценной бумаги и ее текущим курсом, если он ниже номинала; 2) при учете векселей – выраженная в процентах разница между суммой векселя и суммой, выплачиваемой банком его продавцу; собственно учет векселей; 3) ставка с цены товара, предоставляемая определенному покупателю.
Дисконтирование векселей	- операции кредитных организаций по покупке векселей за свой собственный счет.
Дотация	- 1) доплата, материальная помощь, государственное пособие; 2) денежная сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня на безвозмездной, безвозвратной и внецелевой основе в бюджет нижестоящего уровня в тех случаях, когда его закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального бюджета.
Единство кассы	- принцип, согласно которому все доходы государственного бюджета должны поступать на единый консолидированный счет Казначейства в Центральном эмиссионном банке. С данного счета производятся все бюджетные расходы.
Золотовалютные резервы	- официальные запасы золота и иностранной валюты, находящиеся в центральных банках и казначействах. Используются для осуществления международных расчетов и платежей, покрытия дефицита платежного баланса для стабилизации курса валюты на международном рынке. В России официальные З.р. составляют резервы Центрального банка и Правительства.

- Золотодевизный стандарт** – форма золотого стандарта, при которой банкноты не подлежат размену на золото, а могут быть размениваемы на валюту других стран, обладающую способностью быть обмененной на золото.
- Золотой паритет** – количество золота, установленное в рамках системы золотого стандарта для конкретной валюты. До отказа от международного золотого стандарта по З.п. обменивались взаимно национальные валюты.
- Золотослитковый стандарт** – форма золотого стандарта, при которой банкноты подлежат размену только на золото в слитках, а не на монету.
- Инвестиции** – денежные средства, целевые банковские вклады, акции, технологии, оборудование, лицензии, любое имущество и имущественные права, вкладываемые в объекты предпринимательской деятельности. Цель инвестиций – или получение дохода, или решение социальных проблем.
- Инвестиционный фонд** – акционерное общество, которое привлекает средства за счет выпуска собственных акций и одновременно инвестирует собственные средства в ценные бумаги других эмитентов, торгует ценными бумагами и владеет инвестиционными ценными бумагами объемом 30 и более процентов от общей стоимости его активов в течение более четырех месяцев в пределах календарного года.
- Инвестор** – субъект инвестиционной деятельности, осуществляющий вложение средств в форме инвестиций.
- Инкассо** – банковская операция, посредством которой банк по поручению клиента получает на основании расчетных документов причитающиеся ему (клиенту) денежные средства за товар и услуги и зачисляет эти средства на его счет в банке.
- Инфляция** – процесс общего обесценивания денег, проявляющийся в избытке денежной массы, находящейся в обращении, и повышении цен на товары. При И. функция распределения товаров и производственных факторов разрушается, причем производители и покупатели с трудом и не всегда в состоянии оценить изменение относительных цен.
- Кадастр** – 1) реестр, содержащий сведения о доходности и стоимости объектов; 2) свод сведений о каких-либо природных объектах.
- Казна** – средства соответствующего бюджета (федерального или субъекта Федерации) и иное государственное имущество, принадлежащее РФ или субъекту РФ на правах собственности и не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. В состав казны РФ входят средства Федерального бюджета, внебюджетных фондов, Центрального банка РФ, золотой запас, алмазный и валютный фонды.

- Казначейский билет** – 1) вид неразменных бумажных денег, не подлежащих обмену на драгоценные металлы. Казначейские билеты выпускались в СССР номиналом 1, 3, 5 рублей;
2) краткосрочные обязательства государства, находящиеся в обращении.
- Казначейский вексель** – переводной вексель, краткосрочный долговой инструмент, эмитируемый национальным банком от имени правительства.
- Касса** – 1) наличные деньги, имеющиеся у предприятия, организации;
2) в бухгалтерской учете счет, на котором отражается движение, поступление и выдача наличных денег;
3) подразделение, выполняющее кассовые операции.
- Кассовые операции** – совокупность технических процедур, заключающихся в приеме, хранении и выдаче наличных денег. Регулирует кассовые операции Банк России.
- Клиринг** – система безналичных расчетов. Основана на взаимном зачете требований и обязательств.
- Консолидированный бюджет РФ** – сводный бюджет, включающий в себя бюджет соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования и бюджеты нижестоящих территориальных уровней. Используется для расчетов нормативов, необходимых для бюджетного планирования и для анализа эффективности распределения и использования бюджетных средств.
- Конфискация** – изъятие собственности в пользу государства или вовсе без компенсации или без достаточной компенсации. Особый случай К. – изъятие предметов, которыми было совершено наказуемое деяние или которые были приобретены посредством наказуемого деяния.
- Концессия** – 1) разрешение властей на осуществление какой-либо деятельности, ограниченное конкретным сроком;
2) предоставление особого права на какой-либо объект, находящийся в государственной собственности (например, предоставление права на разработку конкретного объекта полезного ископаемого, находящегося в недрах).
- Конъюнктура** – 1) совокупность условий в их взаимосвязи; сложившаяся обстановка, положение вещей;
2) совокупность характеристик, определяющих состояние экономики в определенный период.
- Косвенные налоги** – налоги на товары и услуги, устанавливаемые в виде надбавок к ценам или тарифам. Собственник товара или лицо, оказывающее услуги, по сути, является сборщиком налога.

- Кредит** – предоставление денежных или реальных ценностей на условиях возвратности и за вознаграждение в виде процентов.
- Кредитная карточка** – именной денежный документ, выпущенный банком или специальным учреждением. Удостоверяет наличие счета владельца в банке и дает право приобретать товары и услуги без использования наличных денег в тех предприятиях, которые являются участниками системы расчетов, карточками данного эмитента.
- Кредитная организация** – юридическое лицо, которое, реализуя коммерческие цели (извлечение прибыли), имеет право осуществлять банковские операции. Функционируют на основе лицензии Банка России. Подразделяются на банки и небанковские кредитные организации, которые имеют право осуществлять ограниченный законом круг банковских операций. Сочетание допустимых банковских операций для небанковских кредитных организаций определяет Банк России.
- Лаж** – 1) отклонение в сторону повышения рыночной «цены» золота, выраженной в бумажных деньгах, по сравнению с количеством бумажных денежных знаков, номинально представляющих данное количество золота;
2) отклонение в сторону превышения рыночного курса денежных знаков, векселей и других ценных бумаг от их нарицательной стоимости.
- Лизинг** – долгосрочная аренда оборудования, транспортных средств, производственных сооружений. Лизинговая компания, купив оборудование, предоставляет его в аренду. Арендатор получает оборудование, избегая крупных единовременных затрат на его покупку.
- Ликвидность банка** – способность удовлетворить потребность в наличных средствах для полного выполнения своих обязательств в срок.
- Ломбард** – специальное кредитное учреждение, выдающее кредиты под залог движимого имущества.
- Лотерея** – игра, в ходе которой собственником лотерейных билетов проводится розыгрыш призового фонда. Выпадение выигрыша случайно, не зависит от воли и действий субъектов лотерейной деятельности. Отношения между участниками лотереи основаны на договоре.
- Местные налоги** – обязательные платежи юридических и физических лиц, поступающие в бюджеты административно-территориальных единиц.
- Монета** – платежное средство из конкретного металла или сплава металлов, имеющее установленные законом состав, вес и форму. Впервые введена в употребление в Лидии, государстве на западе Малой Азии в VII в. до н. э. В современном денежном обращении в большинстве государств действуют «разменные монеты», изготавливаемые из дешевых сплавов неблагородных металлов и выполняющие функции мелких долей денежной единицы, обеспечивающие удобство денежного обращения.

- Монополия** – исключительное право на осуществление какого-либо вида деятельности, предоставляемой определенному юридическому или физическому лицу. В некоторых случаях право М. возникает естественно, а не предоставляется искусственно в силу действия прерогатив государства, т.е. устанавливается посредством приобретения господствующего положения на рынке товаров и услуг. Антимонопольное законодательство призвано способствовать установлению добросовестной конкуренции.
- Налоговая система** – согласно российскому законодательству, совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном законодательством порядке.
- Налоговая ставка** – величина налога на единицу налогообложения.
- Налоговое право** – совокупность юридических норм, устанавливающих виды налогов, порядок обложения и взимания налогов, то есть регулирования возникновения, изменение и прекращение налоговых обязательств.
- Налоговые льготы** – исключения из общего налогового режима. В результате применения Н.л. сокращаются налоговые обязательства конкретных категорий налогоплательщиков. Подразделяются на три группы: изъятия, скидки, налоговые кредиты.
- Налоговые правонарушения** – противоправные виновные действия или бездействия, состоящие в неисполнении или исполнении ненадлежащим образом обязанностей участников налоговых отношений, нарушении их прав и законных интересов.
- Налоговый кредит** – льготы, связанные с уменьшением налоговой ставки или окладной суммы (валового налога). Н.к. подразделяются, в зависимости от формы предоставления льгот, на следующие виды: снижение ставки налога; сокращение окладной суммы; отсрочка или рассрочка уплаты налога; возврат ранее уплаченного налога; зачет ранее уплаченного налога; замена уплаты налога натуральным исполнением.
- Налоговый период** – срок, в течение которого формируется налоговая база и определяется размер налогового обязательства.
- Национальные банки в РФ** – наименование территориальных учреждений Банка России в национально-государственных образованиях – субъектах РФ. Как и прочие учреждения Банка России, не имеют статуса юридического лица и не имеют права принимать нормативные решения, а также выдавать гарантии и поручительства.
- Номинал** – нарицательная стоимость, указанная на ценных бумагах.

- Носитель налога** – субъект, который несет бремя налогообложения по завершении процессов переложения налога.
- Облагаемый доход** – часть валового дохода, подлежащая обложению. Для определения облагаемого дохода вычитаются суммы скидок и льгот, установленных законом.
- Облигации внутренних займов** – средство оформления внутренних займов.
- Объект налогообложения** – юридические факты, обуславливающие обязанность заплатить налог (например, ввоз товара на территорию страны, совершение сделки, владение имуществом и т.п.).
- Обязательные резервы** – средства коммерческих банков, хранящиеся в соответствии с законом и подзаконными нормативными актами в Банке России. Служат для поддержания ликвидности коммерческих банков и являются страховым фондом, который может быть использован для выплат компенсаций вкладчикам в случае банкротства банка.
- Парафискалитеты** – обязательные неналоговые платежи в пользу юридических лиц публичного или частного права, не являющихся центральными и местными органами государственной власти или административными органами.
- Платежное поручение** – поручение клиента банку произвести перечисление денег со счета или выдать определенную сумму наличными. Оформляется на специальных бланках или чеками.
- Погашение ценных бумаг** – выкуп ценных бумаг должником (эмитентом). Производится в течение срока действия долговых обязательств (займов) или в сроки уплаты процентов по ним. Возможно П.ц.б. в форме розыгрыша в тираже погашения. Уплата долгов по облигациям и государственным займам посредством погашения по номиналу или, если это оговорено, выше номинального курса с процентами. Погашение может осуществляться однократно для всех облигаций займа или постепенно, в установленные сроки по графику.
- Предмет налогообложения** – фактические обстоятельства, которые являются основанием взимания соответствующего налога (наличие дохода, факт обладания имуществом).
- Проспект эмиссии** – документ, содержащий сведения о предстоящем выпуске эмиссионных ценных бумаг. Форма проспекта эмиссии устанавливается законом. Регистрация проспекта эмиссии производится при размещении ценных бумаг среди неограниченного круга лиц или заранее известного числа владельцев, если их число свыше 500 и общий объем эмиссии превышает 50 тысяч минимальных размеров оплаты труда.

- Прямые налоги** – налоги, взимаемые непосредственно с имущества или доходов налогоплательщика. Взимаются в момент получения дохода. Исторически наиболее ранняя форма налогообложения. Объект прямого налогообложения – доход либо стоимость имущества.
- Равное налогообложение** – метод налогообложения, при котором для каждого плательщика устанавливается равная сумма налога. Наиболее простой вид налогообложения. При равном налогообложении конкретная общая потребность обеспечивается общим, равным для всех плательщиков налогом.
- Реструктуризация государственного долга** – погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований или принятием на себя других долговых обязательств в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением новых условий обслуживания долга и сроков его погашения.
- Рынок** – сфера обмена, в которой посредством взаимодействия предложения и спроса образуются цены.
- Рынок ценных бумаг** – сфера деятельности банков, фондовых бирж и других кредитных институтов, осуществляющих эмиссию (выпуск) и куплю-продажу ценных бумаг. То же, что фондовый рынок.
- Сбор страховой** – плата за страхование пассажиров, включается в оплату проезда.
- Секвестр** – 1) запрещение или ограничение, налагаемое государственной властью на пользование или распоряжение каким-либо имуществом;
2) пропорциональное снижение государственных расходов ежемесячно по всем статьям бюджета страны в течение финансового года, за исключением статей, защищенных согласно соответствующему законодательству.
- Сkonto** – скидка с продажной цены товара в случаях оплаты его наличными в течение определенного срока либо до наступления срока платежа.
- Смета** – документированный план поступления и расходования денежных средств для финансирования расходов предприятий, учреждений и организаций.
- Ссуда** – имущество, передаваемое в безвозмездное пользование. Вопреки точному смыслу термина, он в настоящее время часто используется в российских нормативных актах как синоним займа, кредита, что неверно.
- Страхователь** – юридическое и дееспособное физическое лицо, либо заключившее договор страхования со страховщиком, либо являющееся таковым в силу закона.

- Страховой случай** – совершившееся, предусмотренное договором страхования или законом событие, в связи с которым возникает обязанность страховщика осуществить страховую выплату страхователю, застрахованному лицу или выгодоприобретателю.
- Страховщик** – юридическое лицо любой организационно-правовой формы, предусмотренной законом, созданное для осуществления страховой деятельности.
- Субвенция** – денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета нижестоящему. Имеет срочный характер и точное целевое назначение.
- Субсидия** – 1) денежное пособие;
2) денежная сумма, выделяемая на определенный срок из вышестоящего бюджета в нижестоящий для финансирования конкретных программ социально-экономического развития и предполагающая доленое участие нижестоящего бюджета в данном финансировании.
- Таможенная пошлина** – косвенный налог, взимаемый таможенными органами по различным ставкам для различных видов товаров при их ввозе на таможенную территорию РФ и вывозе с этой территории.
- Таможенные доходы** – поступления в доход государственного бюджета денежных сборов за таможенные процедуры.
- Таможенный тариф** – свод ставок таможенных пошлин, систематизированных в соответствии с товарной номенклатурной внешнеэкономической деятельности РФ, определяемой Правительством РФ.
- Тариф** – система ставок платы за различные услуги и действия.
- Трансферт** – 1) перевод иностранной валюты или золота из одной страны в другую;
2) передача прав владения именными ценными бумагами;
3) в российской финансовой терминологии с 1994 г. этим понятием обозначают перевод средств в бюджеты нижестоящего территориального уровня из Фонда поддержки регионов, который ежегодно формируется согласно закону о федеральном бюджете.
- Финансы** – совокупность всех денежных средств, находящихся в распоряжении физического лица, юридического лица или государства, а также система формирования, распределения и использования фондов денежных средств.
- Чек** – ценная бумага, содержащая ничем не обусловленное распоряжение чекодателя банку осуществить платеж указанной в чеке суммы чекодержателю.

- Эмиссионное право** – система правовых принципов и правовых норм, регулирующих выпуск в обращение официальных платежных средств и ценных бумаг.
- Эмиссионные банки** – центральные или иные государственные банки, которым государство предоставило право выпуска наличных денег.
- Эмитент** – государственный орган, орган местного самоуправления, юридическое лицо или группа юридических лиц, которым на определенных условиях и в установленном порядке предоставлено право эмиссии денег, облигаций, акций и других ценных бумаг и документов.

Список рекомендуемой литературы

1. Адамс Р. Основы аудита / Под ред. В.Я. Соколова. – М.: Аудит, 1995.
2. Аудит: Учебник для вузов / Под ред. В.И. Подольского. – М.: Юнити, 1997.
3. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Финансы. Денежное обращение и кредит: Учебник. – М.: Юнити-Дана, 2000. – 687 с.
4. Байдаков С.Л., Серов Г.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об аудиторской деятельности». – М.: Ось-89, 2002.
5. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 1998. – 221 с.
6. Барышников Н.П. Организация и методика проведения общего аудита. – М., 1996.
7. Белов В.Н. Правовые основы сберегательного дела. Реферативный курс. – М.: МЭГУ, 1997.
8. Бельский К.С. Финансовое право (Наука. История. Библиография). [с 1840 г. по 1993 г.]. – М.: Юристъ, 1994.
9. Бирюков Н.П. Финансовое право РФ: Учебник / Под ред. М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.
10. Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. – М.: Финансы, 1973.
11. Бурцев В.В. Система финансового контроля. – М., 2002.
12. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: Юнити-Дана, 2000.
13. Бюджетное право и российский федерализм: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2001. – 385 с.
14. Бюджетное право России: Учебник / Под ред. И.И. Кучерова. – М.: Юринфор, 2002. – 512 с.
15. Валютный рынок и валютное регулирование: Учебное пособие / Под ред. И.Н. Платоновой. – М.: БЕК, 1996.
16. Власова В.М. Таможенные операции. – М.: Финансы и статистика, 1997.
17. Грачева Е.Ю. Финансовое право: Учебное пособие / Е.Ю. Грачева; под ред Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2002. – 397 с.
18. Гаджиев Г.А. Предприниматель – налогоплательщик – государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: Учебное пособие / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: ФБК Пресс, 1998. – 431 с.
19. Годме Поль Мари. Финансовое право / Пер. с франц. – М., 1978.
20. Горбунов О.Н. Финансовое право. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: – Юристъ, 2004.
21. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. – М.: Инфра-М: Норма, 1996. – 555 с.
22. Грачева Е.Ю., Ашмарина Е.М., Денисаев М.А. Финансовое право практикум. – М., Проспект, 2007.
23. Грачева Е.Ю., Ивлева М.Ф., Соколова Э.Д. Финансовое право в вопросах и ответах: Учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2006.
24. Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. – М.: Теис, 1995. – 231 с.
25. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право. – М.: Юристъ, 2004.
26. Гуреев В.И. Российское налоговое право. – М.: Экономика, 1997.
27. Гуревич М.А. Советское финансовое право. – М.: Госюриздат, 1952.
28. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 1997.

29. Данилевский Ю.А. Общий аудит, аудит бирж, внебюджетных фондов и инвестиционных институтов: Учебное пособие. – М.: Бухгалтерский учет, 1996.
30. Данилевский Ю.А., Шапигузов С.М. Аудит: принципы и правила аудита. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ФБК Пресс, 2002.
31. Деноминация рубля. Комментарии. Нормативные документы / Составитель Т.А. Шнайдерман. – М., 1998.
32. Евстигнеев Е.Н. Основы налогового права: Учебно-метод. пособие. – СПб., 1997.
33. Европейское налоговое право: Учебник / Под ред. Г.П. Толстопятенко. – М.: Норма, 2001. – 436 с.
34. Ершова Л.Г. Очерк вексельного права. Вексель и вексельное обращение в России. – М., 2000.
35. Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А. Банки: ответственность за нарушения при расчетах. Комментарий законодательства и арбитражной практики. – М.: Инфра-М, 1996. – 621 с.
36. Жуков В.А. Океныщев В.П. Государственный финансовый контроль. – М., 1999.
37. Зенкин И.В., Спирина М.Н. Валютный контроль в Российской Федерации: Нормативные документы, комментарии, практика применения. – М.: ОАО «Новости», 1997.
38. Иловайский С.И. Учебник финансового права. – Одесса, 1895.
39. Кабатова Е.В. Лизинг: понятие, правовое регулирование. – М., 1998.
40. Карасева М.В. Финансовое право Российской Федерации: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., Юристъ, 2007.
41. Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: Вопросы теории и практики. – М.: Манускрипт, 1993.
42. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / Автор комментариев и составитель А.Б. Борисов. – М., 1999.
43. Крикунов А.В. Аудиторская профессия: современный этап развития // Аудиторские ведомости. – 2002. – №7.
44. Крохина Ю.А. Налоговое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2003.
45. Курьянова Л. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» // Право и экономика. 9 сентября 2004 г.
46. Кучеров И.И. Налоговые преступления. – М., 1997.
47. Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / Под ред. О.Ю. Судакова. – М.: Юристъ, 2001. – 433 с.
48. Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. // Золотые страницы финансового права России. Т. II. – М.: Статус, 2000.
49. Львов Д. Курс финансового права. – СПб., 1888.
50. Мальцев В.А. Финансовое право: Учебник. – М.: Академия, 2005.
51. Моисеев С.Р. Международные валютно-кредитные отношения: Учебное пособие. – М.: Дело и Сервис, 2003. – 576 с.
52. Морозан В.В. История банковского дела в России (вторая половина XVII – первая половина XIX вв.). – СПб.: Крига, 2004.
53. Налоги. Словарь-справочник. – М.: Инфра-М, 2004.
54. Налоговое право России: Курс лекций / Под ред. И.И. Кучерова. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – 322 с.
55. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Постатейный комментарий / Под ред. В.И. Слома. – М., 1999.
56. Никитин Ю.М. Комментарий к Закону «Об аудиторской деятельности». – М.: Бертатор-Пресс, 2002.
57. Никитина А.М., Бюджетное право. – М.: Юнити, 2001.

58. Овчарова Е.К. Ответственность налогоплательщиков по результатам налоговых проверок // Бухгалтерский учет. – 2004. – №16.
59. Окенъшев С.П., Жуков В.А. Сущность, цель, задачи и функции финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2000. – №12.
60. Основы налогового права: Учебно-методическое пособие / Под ред. Ф.Г. Пепеляева. – М.: Инвестфонд, 1996.
61. Пансков В.Г. Формирование системы финансового контроля как стратегическая задача государственного строительства / Российский экономический журнал. – 2002. – №5–6.
62. Пастухов И.А. Квалификация налоговых преступлений // Законность. – 1998. – №1.
63. Пашков М.Л. Валютное регулирование и контроль // Налоговый вестник. – 1997. – №10.
64. Пепеляев С.Г. Налоговое право. – М., 1995.
65. Петров А.Ю. Государственный финансовый контроль // Финансы. – 2000. – №10.
66. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). – М.: Юридическая литература, 1971.
67. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. – М.: Юрист, 1998.
68. Подольский В.И., Савин А.А., Сотникова Л.В. Аудит. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана, 2004.
69. Поляков В.П., Московкина Л.А. Основы денежного обращения и кредита. – М., 1997.
70. Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханова. – М., 1997.
71. Протас Е.В. Страхование: Учебное пособие. – М.: МГУ, 1997.
72. Пылов К.И. Страхование дело в России. Комментарий к Закону Российской Федерации «О страховании». – М.: Российский юрид. изд. дом, 1995.
73. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2002. – 480 с.
74. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960.
75. Рукавишников И.В. Метод финансового права. – 2-е изд. – М.: Юристь, 2006.
76. Смирнов А.В. Финансовые санкции за нарушение налогового законодательства. – М., 1998.
77. Смирнова Л.Р. Банковский аудит: Учебное пособие. – М.: Финансы, 2001.
78. Смигирев В.Д. Дружеские и бронзовые векселя. Историческое, бытовое и юридическое исследование. – СПб., 1911.
79. Суйц В.П., Смирнов Н.Б. Основы российского аудита. – М.: ИЦ «Анкил»: ИЦ «Дис», 1997.
80. Слуцкий М.И. Популярная лекция по финансовому праву. – СПб., 1902.
81. Тарасов И. Очерки науки финансового права. – Ярославль, 1883.
82. Тедеев А.А., Парыгина В.А. Финансовое право: Учебник. – М.: Эксмо, 2004.
83. Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство: опыт, проблемы, перспективы. – М., 1997.
84. Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России: Учебное пособие. – М.: Дело, 1997.
85. Трофимов К. Кредитные правоотношения коммерческого банка // Хозяйство и право. – 1997. – №7.
86. Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. – М.: Соцэкгиз, 1973.
87. Финансовое и банковское право: Словарь-справочник. – М.: Инфра-М, 1997.
88. Финансово-кредитный словарь. – 2-е изд. стереотип: В 3-х т. Т. 1. А-И; Т. 2. К-П; Т. 3. Р-Я / Гл. редактор В.Ф. Гарбузов. – М.: Финансы и статистика, 1994.

89. Финансовое право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. М.В. Карасевой. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.
90. Финансовое право: Практикум / Л.Г. Востряков. – М.: Высшая школа, 2004.
91. Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. – М.: ГП «Проспект», 2004.
92. Финансовое право: Учебник для вузов / Под ред. О.Н. Горбуновой. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2002.
93. Финансовое право: Учебное пособие / Под ред. М.М. Россолова. – М.: Юнити, 2002. – 444 с. (Закон и право).
94. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник / Под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы: Юнити, 1997. – 477 с.
95. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Б. Поляка. – 2-е изд. – М.: Юнити-Дана, 2001. – 512 с.
96. Финансы. Денежное обращение и кредит: Учебник / М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт-М, 2001. – 543 с.
97. Химичева Н.И. Финансовое право. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004.
98. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. – М., Норма, 2005.
99. Шаталов С.Д. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный). – М.: МЦФЭР, 2002.
100. Шаталов С.Д. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации части второй. Главы 21–24. – М.: МЦФЭР, 2002.
101. Шеремет А.Д., Суйц В.П. Аудит. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2002.
102. Шохин С.О. Финансовое право для экономических специальностей: Учебник. – 2-е изд. – М.: КНОРУС, 2007.
103. Янова С.Ю. Социальное страхование и внебюджетные фонды. – СПб.: ДНК, 2001.