

Шавров А.В.

**Финансовое право
Российской Федерации**

Москва 2004

Шавров А.В. Финансовое право Российской Федерации / Московская финансово-промышленная академия. - М. 2004. с. 300.

В настоящем издании рассмотрены принципы и существенные 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 и нормы валютного регулирования и валютного контроля.

Пособие предназначено для студентов и слушателей всех форм обучения, а также для преподавателей высших и средних специальных учебных заведений.

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

© Шавров Алексей Владимирович, 2004

© Московская финансово-промышленная академия, 2004

Содержание

Введение.....	4
1. Финансовая деятельность государства	10
2. Финансовый контроль. Органы финансового контроля	15
3. Принципы бюджетного права и бюджетный процесс	79
4. Правовое регулирование государственных доходов и расходов	93
5. Государственный кредит и государственный долг	118
6. Правовое регулирование обязательного государственного страхования за счет средств бюджета.....	132
7. Правовой режим государственных внебюджетных целевых фондов социального назначения	143
8. Правовое регулирование банковской деятельности.....	174
9. Правовые аспекты денежного обращения.....	197
10. Регулирование правоотношений по поводу обращения иностранной валюты.....	249
Заключение	276
Терминологический словарь	277
Контрольные вопросы по курсу Финансовое право.....	293
Список рекомендуемой литературы.....	296

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 необходим именно вследствие тесной их взаимосвязи между собой.

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 читанных 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 финан-*

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. В.А. Лебедев и развитие финансово-правовой науки в России. // В кн. Золотые страницы финансового права России. Т. II. М. 2000. с. 11.

совой 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 Финансового законодательства. Итак, предмет финансового права и финансовой науки одинаков; они различаются только по способу рассмотрения предмета. Финансовое право рассматривает свой предмет юридико-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.

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 в. в значении «науки имеющие своим предметом государство»⁴, 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: финансовое право – «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»⁵.

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, необходи-

³ Лебедев В.А. Финансовое право // В кн. Золотые страницы финансового права России. Т. II. М. 2000. с. 40.

⁴ Энциклопедический словарь Ф. Павленкова. СПб. 1910 с. 1911.

⁵ Юридическая энциклопедия. // Под общей редакцией Б.Н. Топорнина М. Юрист. 2001.

мых для реализации их задач»⁶. Не вызывает сомнения, что использование в вышеприведенных формулировках в качестве «ключевого», раскрывающего смысл понятия, термина «общественные отношения» в принципе допустимо, но, однако, на наш взгляд, вовсе не безупречно. Вероятно, точнее и проще было бы использовать термин «правоотношения», поскольку речь идет о формально юридически закрепленных в нормах права 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»⁷.

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. Нерсесянцем по существу отражает именно такой подход. Так им предложена формула: «Финансовое право представляет собой совокупность норм, регулирующих финансовые отношения. Нормы 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...»⁸.

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.

⁶ Финансовое право. Учебник // Отв. Ред. Н.И. Химичева М. БЕК. 1995 с. 12.

⁷ Теория права и государства. // Под ред Г.Н. Манова М. БЕК. 1996 с. 131.

⁸ Нерсесянц В.С. Теория права и государства. М. НОРМА. 2001 с. 178

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.

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, конкретнее вопросы, связанные с порядком исчисления и взимания конкретных налогов, функционирующих в России в пособии не отражены.

В разделе, посвященном правовому регулированию страхования, изложены основные позиции Федерального закона 1 июля 1998 г. «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военно-

служащих, 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 хотя бы и 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 – 2004 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 учащимся 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, а первое его 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 предпринять 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.

1. Финансовая деятельность государства

Финансовая деятельность государства представляет собой осуществление процессов аккумуляции, распределения и использования денежных средств, необходимых, то есть 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 ориентаций (направления) экономической политики страны, в целях воздействия на структуру и размер валового продукта с помощью регулирования государственных доходов и расходов⁹. Первоочередной задачей при этом является реализация фискальных¹⁰ интересов, 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 так же контроле за соблюдением законности в этой сфере.

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.

⁹ См. Экономика и право. Энциклопедический словарь Габлера, М., 1998 г. с.202.

¹⁰ Фиск <от лат. Fiscus> - корзина, денежный ящик, казна.

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.

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.

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.

5. 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".¹¹ Если удалить из этой формулировки один термин характеризующий конкрет-

¹¹ См.: Покровский И.А. История римского права. СПб. 1998. С. 278.

ное 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 не бюджетные государственные фонды и определяют размеры таких платежей. Применительно к регулированию осуществления платежей добровольного характера (государственные займы, эмиссия государственных ценных бумаг), так же 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.

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.

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, формы существования права. В современном отечественном правоведении выработано и более точное определение. Согласно ему "под источником права следует понимать обусловленный характером правопонимания данного общества способ признания социальных норм в качестве обязательных".¹² 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.¹³ Нормы конституционного права закрепляют обязательность уплаты установленных налогов и сборов, принципы организации обращения финансов, систему принятия законов, связанных с бюджетным финансированием и

¹² Теория права и государства. Учебник для студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов./Ред. проф. Г.Н. Манов. М. БЕК. 1996. с. 149.

¹³ См.: Конституция Российской Федерации. М. 1993. ст. 34.

т.д.¹⁴ 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 так же 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 не возможно осуществление правового регулирования, в том 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.¹⁵

Нормы финансового права содержит Уголовный кодекс РФ, вступивший в силу с 01.01.97 г., это в частности ст. 172, трактующая 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 другие¹⁶.

Единой кодификации финансового права в Российской Федерации не существует, вряд ли она в принципе возможна и целесообразна.

С 1993 года действовал Таможенный кодекс Российской Федерации, с 1 января 2004 года вступил в силу новый Таможенный Кодекс. Значительная часть норм таможенных кодификаций содержит положения финансового права.

Самостоятельными источниками финансового права являются многочисленные федеральные конституционные законы и федеральные законы, а так же 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 законодательных субъектов РФ, акты муниципального самоуправления.

В российской правовой системе судебный прецедент не играет роли источника финансового права, т.к. по смыслу 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.

¹⁴ См.: Там же. ст. 57,74,75, 104.

¹⁵ См. Гражданский Кодекс Российской Федерации, ч. 1 и П. М. 1996. ст. 17-65, ст. 525-534.

¹⁶ См. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М.:2002.

2. Финансовый контроль. Органы финансового контроля

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

2. Объект финансовых правоотношений - наличные деньги, безналичные деньги, денежные обязательства.

3. 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 первую очередь это контроль выполнения 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 приписан 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.

Парламентский финансовый контроль

Парламентский контроль на федеральном уровне осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета и отчета о его исполнении.¹⁷

Контроль за исполнением федерального бюджета осуществляется Счетной палатой Российской Федерации. В статье 101 Конституции Российской Федерации определено: «Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом». Палату формируют совместно Государственная дума и Совет Федерации Федерального собрания.

Председателя палаты и половину аудиторов назначает на должности и освобождает от них Государственная дума, заместителя председателя и половину аудиторов - Совет Федерации.¹⁸ Счетная палата - постоянно действующий орган государственного финансового контроля подотчетный парламенту. Палата осуществляет контрольно-аналитические мероприятия относительно планируемых реализуемых и уже произведенных государственных расходов. В сферу компетенции палаты входит:

1. Контроль за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
2. Определение обоснованности и целесообразности государственных расходов и использования федеральной собственности;
3. Финансовая экспертиза проектов федеральных законов связанных с финансированием за счет средств федерального бюджета;
4. Контроль за законностью движения средств федерального бюджета и внебюджетных целевых фондов в финансово-кредитных учреждениях России;
5. Контроль за управлением и обслуживанием государственного внутреннего и государственного внешнего долга, а также за законностью и эффективностью реализации иностранных кредитов и займов. По итогам своей работы Счетная палата предоставляет палатам парламента информацию о ходе исполнения федерального бюджета. Полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения.

Кроме того, счетная палата вправе реализовать свои контрольные полномочия в отношении всех органов местного самоуправления, предприятий и организаций в независимости от форм собственности и некоммерческих организаций, которые получают, перечисляют, используют средства федерального бюджета, используют федеральную собст-

¹⁷ См. Конституция Российской Федерации. М. 1993. Ст. Ст. 104,106.

¹⁸ См. Закон "О Счетной палате Российской Федерации". Собрание законодательства РФ (СЗ РФ), 1993. № 3. ст. 167.

венность, также имеют предоставленные федеральным законодательством налоговые или иные льготы и преимущества. Осуществляя свою деятельность, палата имеет право проводить ревизии и проверки. В случаях выявления нарушений, наносящих государству прямой непосредственный ущерб. Счетная палата может давать обязательные для исполнения администрацией проверяемой организации предписания. Неоднократное неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний служит основанием для принятия Коллегией Счетной палаты решения о приостановлении всех видов финансовых операций по счетам данной организации. Подобное решение обязательно должно быть согласовано с Государственной Думой. Предписания палаты могут быть обжалованы в судебном порядке.

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 сборам.¹⁹ Во исполнение данного указа 27 февраля 1999 г. было принято Постановление Правительства, определявшее, что вновь образованное Министерство «является правопреемником Государственной налоговой службы в отношении задач, функций, прав, обязанностей и иных вопросов деятельности...».

Министерство является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим выработку и проведение единой налоговой по-

¹⁹ См. СЗ РФ. 1998 №52 ст.6393.

литики, 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 интересы казны видимо требуют вполне 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 находятся несколько научно-исследовательских учреждений и Всероссийская Государственная налоговая Академия.

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 принятию 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.

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 в виду особого значения данного ведомства для финансового регулирования в течение последних нескольких лет, вплоть до его упразднения Указом Президента Российской Федерации 9 марта 2004 г. Содержание Положения изложено в редакции Постановления от 16 октября 20002 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 обеспечение 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 осуществлявший в установленном порядке 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 разрабатывает и утверждает 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 устанавливает 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 информирует налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, предоставляет налогоплательщикам формы установленной отчетности, разъясняет порядок их заполнения, порядок исчисления и уплаты налогов и сборов и обеспечивает 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, анализирует отчетные и статистические данные, результаты налоговых проверок и разрабатывает 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 осуществляет 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 обеспечивает контроль за соблюдением условий указанной деятельности;

16) составляло и ведет в установленном порядке государственный сводный реестр выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также ведет 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, принимает 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 разрабатывает 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 осуществляет 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 документа (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 правонарушений, 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 недос-

татков 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.

Законом РФ от 24 июня 1993 г. были созданы специальные **федеральные органы налоговой полиции**.²⁰ 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 объединениях (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.

²⁰ См. Ведомости Верховного Совета Российской Федерации (ВВС РФ). 1993 №29. ст. 1114.

Министерство финансов РФ осуществляет общегосударственный финансовый контроль, для чего, в соответствии с Положением о Министерстве финансов РФ от 19 августа 1994 г. 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, 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 назначался 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.

В соответствии с Указом Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральному казначейству был придан статус федеральной службы и переданы правоприменительные функции Министерства финансов Российской Федерации по обеспечению исполнения федерального бюджета. Таким образом, Федеральное казначейство подведомственно Министерству финансов, которое, в свою очередь, находится в ведении Правительства Российской Федерации, как и все прочие вновь созданные федеральные службы.

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.

Министерство Финансов РФ 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 пред 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 работы 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. 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 № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»²¹, 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. № 273²², 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 определило 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;
- подготовка программ государственных заимствований и их реализация;
- управление государственным внутренним и внешним долгом;
- разработка и реализация единой политики в сфере развития финансовых рынков;

²¹ СЗРФ 19.08.1996, № 34, ст. 4082.

²² СЗ РФ 16.03.1998, № 11, ст. 1288.

- 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 аудитом²³.

В рамках вышеобозначенных задач Министерство финансов России как федеральный орган государственной власти, осуществляющий управление финансами страны, выполняет 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 Федерации;²⁴
- *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 Госзнаком 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

²³ До конца 2001 г. исключение составлял банковский аудит.

²⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.08.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ, 03.08.1998, № 31, Ст. 3823.

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, предложений 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.²⁵

Для эффективного выполнения поставленных задач Министерство финансов России 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

²⁵ Бабич А.М., Павлова Л.Н., Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. – Стр. 90 – 95

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 этим, 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 реестра;²⁶

- *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 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.

Также Министерство финансов России имеет 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;

²⁶ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – Стр. 87

- 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.

В соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации Министерство финансов России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство задач и осуществление им своих функций.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

В подчинении у Министра находятся 4 первых заместителя Министра и статс-секретарь в должности первого заместителя, а также 7 заместителей Министра.

В обязанности Министра финансов России входит:

- руководство деятельностью Министерства на основе единоначалия;
- распределение обязанностей между заместителями Министра;
- внесение в установленном порядке на рассмотрение Правительства Российской Федерации проектов нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию Министерства;
- руководство деятельностью федерального казначейства;
- утверждение положения о структурных подразделениях Министерства;
- назначение в установленном порядке на должность и освобождение от должности работников центрального аппарата Министерства;
- решение в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросов, связанных с прохождением государственной службы в Министерстве;
- назначение на должность и освобождение от должности в установленном порядке руководителей территориальных органов;
- утверждение уставов подведомственных организаций, заключение, изменение и расторжение в установленном порядке трудовых договоров (контрактов) с их руководителями;
- утверждение структуры и штатного расписания центрального аппарата Министерства в пределах установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников, сметы расходов на его содержание в пределах утвержденных на соответ-

ствующий период бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на государственное управление;

- утверждение численность и фонда оплаты труда работников территориальных органов Министерства в пределах показателей, установленных Правительством Российской Федерации, а также сметы расходов на их содержание в пределах утвержденных на соответствующий период бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на государственное управление;

- представление в установленном порядке особо отличившихся работников центрального аппарата Министерства, территориальных органов и подведомственных ему организаций к присвоению почетных званий и награждению государственными наградами Российской Федерации;

- подписание в установленном порядке по поручению Правительства Российской Федерации межправительственных соглашений по вопросам привлечения иностранных кредитов, а также предоставления по ним гарантий Правительства Российской Федерации и др.

Таким образом, Министр финансов обладает всей полнотой государственной власти в рамках компетенции, определенной действующим законодательством для осуществления эффективного руководства аппаратом министерства.

В Министерстве финансов России образуется коллегия в составе Министра (председатель коллегии), его заместителей, руководителей Министерства России по налогам и сборам и Государственного таможенного комитета Российской Федерации по должности, а также других руководящих работников центрального аппарата Министерства и иных лиц по представлению Министра. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Коллегия рассматривает основные вопросы финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, а также другие наиболее важные вопросы деятельности Министерства. Решения коллегии реализуются, как правило, приказами Министра.

В случае разногласий между Министром и членами коллегии окончательное решение принимает Министр, докладывая о возникших разногласиях Правительству Российской Федерации. Члены коллегии могут сообщить свое мнение в Правительство Российской Федерации.

Для рассмотрения актуальных проблем теории финансов, вопросов внедрения в практику достижений науки при Министерстве финансов России создается научный совет, в состав которого входят ученые и теоретики, специалисты в области финансов, кредита и денежного обращения.

В последнее время предприняты меры по усилению роли Министерства финансов России в финансовой деятельности государства. Оно

стало правопреемником ряда самостоятельно существовавших служб, функции которых перешли ему, а именно Федеральной службы по надзору за страховой деятельностью, Комитета Российской Федерации по драгоценным металлам и драгоценным камням, Федеральной комиссии лотерей и игр Российской Федерации²⁷.

Изменена и организационная структура Министерства финансов России. В целях повышения эффективности выполнения поставленных задач и осуществлению мер по оздоровлению экономики ему разрешено иметь в составе центрального аппарата наряду с другими структурными подразделениями 21 департамент по основным направлениям деятельности.

Задачи, функции и права этих подразделений определены соответствующими положениями, утвержденными приказом Министерства финансов России.

Департамент бюджетной политики. Он обеспечивает 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, ор-

²⁷ ст. 1 Указа Президента Российской Федерации от 14.08.1996 № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» СЗ РФ 19.08.1996, № 34, ст. 4082. См. также: Указ Президента Российской Федерации от 06.09.96 № 1326 «Вопросы федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 09.09.96, № 37, ст. 4264; Указ Президента Российской Федерации от 29.11.96 № 1611 «О внесении изменения и дополнения в Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 09.12.96, № 50, ст. 5625; Указ Президента Российской Федерации от 09.07.1997 № 710 «О признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177» // СЗ РФ, 14.07.1997, № 28, ст. 3422.

ганов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также мероприятий, осуществляемых за счет резервных фондов Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

Главное управление федерального казначейства (ГУФК). С одной стороны является структурным подразделением центрального аппарата Министерства финансов, с другой - возглавляет единую систему органов федерального казначейства Российской Федерации.

Положением о федеральном казначействе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864²⁸, 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 осуществляет 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;

²⁸ САПП, 30.08.1993, № 35, ст. 3320.

- 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 учреждениях (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 методологические 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 взаимодействует 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; реализует иные свои 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.

Департамент макроэкономической политики и банковской деятельности. Он выполняет 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 выполняет 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 – одно из многопрофильных структурных подразделений Министерства финансов, которое прежде всего обеспечивает 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 финан-

совой 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 обеспечивает рассмотрение вопросов, связанных с политикой, проводимой на финансовых рынках, в том числе на фондовом рынке, а также подготавливает предложения по вопросам эмиссии государственных ценных бумаг и планирования государственного внутреннего долга Российской Федерации.

Основные задачи Департамента управления государственным внутренним долгом:

- разработка проектов программ государственных внутренних займов 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 обеспечивает 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 Валютно-экономического департамента:

- 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 выполняет 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 входит:

- разработка предложений по реализации единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в отраслях социальной сферы – образования, культуры и искусства, средств массовой информации, здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обеспечения и социальной защиты, а также науки;

- 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 и 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 выполняет 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, являются:

- 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 выполняет следующие основные задачи:

- 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 надления их финансовыми ресурсами для предоставления средств на возвратной основе российским юридическим лицам;

- реализация предусмотренных бюджетным законодательством мер, направленных на погашение и урегулирование задолженности заемщиков (юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) по обязательствам перед федеральным бюджетом;

- координация 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;

- участие в качестве кредитора по бюджетным кредитам при возбуждении дел о несостоятельности (банкротстве) в отношении заемщиков, их гарантов и поручителей;

- осуществление 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 являются:

- 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 ЕБРР, 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 обеспечивает 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 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 является осуществление в пределах его компетенции государственного финансового контроля. Исходя из этого, он обеспечивает:

- 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 является обеспечение государственного регулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации. В соответствии с этой задачей Департамент выполняет 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 выполняет 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 обеспечивает 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 обеспечивает 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 совершенство-

вание 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 осуществляет 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 обеспечивает 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. Таким образом, можно сформулировать следующим образом основные задачи Юридического департамента, а именно:

- 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 обеспечивает 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 обеспечивает 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 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.

Основные задачи Управления драгоценных металлов и драгоценных камней:

- 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.

Основные задачи Управления зарубежных финансовых активов:

- 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 государственным внешним 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. Оно обеспечивает 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 являются:

- 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;
- осуществление 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;
- организация 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;
- обеспечение 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;

- отбор материалов, публикуемых в средствах массовой информации, по освещению деятельности министерства, оперативная организация реагирования на критику в его адрес;
- информационно-пропагандистское обеспечение выпусков министерством государственных ценных бумаг;
- организация и проведение пресс-конференций, брифингов, «круглых столов», встреч и интервью представителей средств массовой информации с руководством и специалистами министерства.

В системе Министерства финансов России находятся территориальные подразделения федерального казначейства, территориальные контрольно-ревизионные органы, региональные управления по валютному контролю, территориальные органы страхового надзора, а также сеть подведомственных организаций²⁹.

Территориальные органы федерального казначейства. Территориальными органами единой централизованной системы федерального казначейства являются 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 являются 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 образованием, 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; распре-

²⁹ 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.

деление 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 контрольные функции во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти, налоговыми, правоохранительными 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 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 во всех субъектах Российской Федерации (кроме нескольких территориально небольших республик и автономных округов).

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 с своими задачами управления 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 правоохранительных 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 него задачами

участвует 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.

Территориальные органы страхового надзора. Они были образованы в соответствии с Положением о территориальных органах страхового надзора Министерства финансов Российской Федерации утвержденным Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 29 декабря 1997 г. № 1093.

Согласно указанному Положению территориальным органом страхового надзора Министерства финансов России являлась инспекция, осуществляющая деятельность на соответствующей территории Российской Федерации в пределах установленной компетенции. Инспекции страхового надзора разделялись на межрегиональные, обслуживающие территории нескольких краев, областей, и инспекции в субъектах Российской Федерации.

Главной задачей инспекции страхового надзора было обеспечение соблюдения требований законодательства Российской Федерации о страховании всеми участниками страховых отношений на соответствующей территории Российской Федерации в целях эффективного развития рынка страховых услуг. Инспекции страхового надзора наделялись рядом контрольных функций. Им предоставлялось, в частности, право проводить у страховщиков проверку достоверности представляемой отчетности и соблюдения ими законодательства о страховании; получать от страховщиков установленную отчетность о страховой деятельности, информацию об их финансовом положении; запрашивать и получать необходимую для осуществления своей деятельности информацию от субъектов страхового рынка; при выявлении нарушений страховщиками требований законов и иных правовых актов о страховании вносить в Министерство финансов России предложения о приостановлении, ограничении действий либо об отзыве лицензии.

Инспекцию страхового надзора возглавлял руководитель, назначаемый и освобождаемый от должности приказом Министра финансов Российской Федерации или лицом, его замещающим, по представлению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту нахождения инспекции.

Руководитель инспекции страхового надзора несет персональную ответственность за выполнение возложенных на инспекцию задач и функций; без доверенности действует от имени инспекции, представляет ее интересы, распоряжается средствами и имуществом, заключает договоры (соглашения), принимает на работу и увольняет работников инспекции, открывает счета в банках; утверждает штатное расписание инспекции в пределах установленных численности и фонда оплаты труда работников, положение о премировании и выплатах социального характера работникам инспекции.

Должностным лицам инспекции страхового надзора запрещается использовать в корыстных целях и разглашать в какой-либо форме сведения, составляющие коммерческую тайну страховщика.

Инспекция страхового надзора является юридическим лицом, имеет расчетный и другие счета в банках, обособленное имущество, гербовую печать со своим наименованием. Финансирование инспекции производится за счет средств федерального бюджета. Контроль за расходованием ассигнований, выделенных инспекции, осуществляется Министерством финансов России.

Методологическое руководство работой инспекций страхового надзора, контроль их деятельности по осуществлению функций, возложенных законом на государственный страховой надзор, осуществляет Департамент страхового надзора Министерства финансов России. Департамент также рассматривает все претензии на действия инспекций, согласовывает изменения их структуры, штатов и назначение руководителей.

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 функционируют 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 в начале называлось Государственным предприятием-Внешеэкономическим 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 Мингосимуществом 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 определенные средства, 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 завершеного 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, Ряжская 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 политики, 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 пять 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»³⁰, 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.

³⁰ 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.

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 и 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 потребления³¹. В крупных городах США часть таких доходов легализовывалась через сеть китайских прачечных, именно этим и объясняется использование термина «отмывание» в юридической лекси-

³¹ См. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Под ред. О.А. Жидкова – М., Прогресс 1993 с. 45.

ке. Очевидно, что термин пришел в юридический язык из профессионального полицейского жаргона, из сленга. 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»³².

В тоже время, вышеназванный закон, собственно, содержит вполне определенное и исчерпывающе-ясное, безупречное, с юридической точки зрения определение понятия «легализация». Так в статье 3 указано: легализация доходов, полученных преступным путем – «придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными 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 «*monere*», что означает «предостерегать», «обращать внимание», отсюда – *monitor* – тот, кто предостерегает, *monitio* – предостережение.³³ Такая этимология, то есть происхождение слова-термина и его родственное отношение к другим производным от него латинским словам, близким по смыслу, 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 издание.³⁴

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 непо-

³² См. www.kfm.ru - официальный сайт Комитета по финансовому мониторингу РФ.

³³ см. Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь, Изд. 6-е, М. 2000 г., с. 493.

³⁴ См. Юридическая энциклопедия /Под ред. Б.Н. Топорина. М. 2001 с. 541 – 542.

средственно 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».³⁵

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 (отмыванию) 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 (отмыванием) 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 (отмыванию) 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;

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

Основной функцией Комитета по финансовому мониторингу России является проведение обязательного контроля, 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.

³⁵ См. www.rian.ru - официальный сайт РИА «Новости».

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 5 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 по финансовому мониторингу России 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 по финансовому мониторингу осуществлялась с 1 февраля 2001 года, когда он начал принимать информа-

цию 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 по финансовому мониторингу предоставляется организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом. К таковым организациям были отнесены: кредитные организации; компании профессиональные участники рынка ценных бумаг; страховые компании; лизинговые компании; организации федеральной почтовой телеграфной связи; ломбарды.

Указанный документ достаточно детально регламентировал порядок предоставления информации в комитет РФ по финансовому мониторингу, причем им было предусмотрено 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 организа-

ции 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, поступившие 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 66 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 заявителей³⁶.

Положением «О предоставлении информации в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и иным имуществом» 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 одно 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 организация, прямо или косвенно находящаяся в собственности или под контролем таких организаций или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее 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 механизм 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 терроризма³⁷.

³⁶ см. www.kmf.ru - официальный сайт Комитета по финансовому мониторингу.

³⁷ См. СЗ РФ 2002 № 30, ст.3029.

Было изменено название закона, а также изменена 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 так же дополнена пунктами, касающимися вопросов приостановление 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 7 апреля 2003 года №199 Комитету предоставлены полномочия принимать решения у 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 адекватно 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 изменения текста Указа заключалось

в дополнение 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 7 августа 2001 года и расширения компетенции Комитета по финансовому мониторингу.

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; Международной организация по контролю за финансовыми операциями; Группа разработки финансовых мер борьбы по легализации криминальных денег; Международная организация по борьбе с финансовыми преступлениями³⁸.

Financial Action Task Force 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

³⁸ См. www.rocche-duffay.ru, www.news.webdigest.ru.

COMMISSION). FATF поддерживает деловые контакты с ООН, Советом Европы, Всемирным банком, Европейский банк 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.

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 ли 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 способство-

вало созданию нескольких региональных организаций, осуществляющих противодействию легализации доходов, полученных преступным путем. Такие организации созданы для стран Карибского бассейна, Азиатско-Тихоокеанской группы государств и некоторых стран Африканского континента.

FATF осуществляет исследование, 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, Кайманов острова, острова Кука, Доминика, Маршалловы острова, Науру, Ниуе, Панама, Сент-Киттс и Невис, Сент-Винсент и Гренадины, Филиппины, Лихтенштейн, а также Российская Федерация. Осенью 2002 года Россия была исключена из этого списка. В настоящее время оценки 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 присоединение 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 прохождения 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), готов-

ность 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 группа «ЭГМОНТ»³⁹.

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-участницы и представляется, что деятельность данной группы, в первую очередь, связанная с обменом информации, может иметь позитивные перспективы.

В соответствии с Указом Президента РФ 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. Преобразование завершено в 2004 г.

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 кредит-

³⁹ Группа «Эгмонт» получила свое название по месту первой учредительной конференции во дворце Эгмонт-Аринберг в Бельгии.

ных 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.

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.

Аудиторский финансовый контроль

Аудит - независимая вневедомственная финансовая проверка, осуществляемая аудиторами-предпринимателями или аудиторскими фирмами на коммерческой основе. Основная цель аудита – установление достоверности финансовой отчетности и соответствие её 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”.⁴⁰

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"⁴¹, 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» 07августа 2001 года.

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

⁴⁰ Цит. по Адамс Р. Основы аудита. / Под ред. Я.В. Соколова. Аудит, ЮНИТИ, 1995 г.

⁴¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации // СА ПП РФ. 1993, №52. ст. 5069 и 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 её 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.

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, и 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 федеральным 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, и 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 признается 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, несущи-

ми 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);

б) 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 и главное, в первую очередь необходимо было точно определить существенные особенности независимости аудиторской деятельности, как деятельность 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 юридической 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 начиная с года, следующего за годом получения аттестата, проходить обучение по программам повышения квалификации, утверждаемым уполномоченным федеральным органом (ст. 15).

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, именуются 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.

3. Принципы бюджетного права и бюджетный процесс

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. В качестве экономической категории бюджет был определен в законе РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР"⁴². 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 тоже 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 образует 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 субъектах Российской Федерации.

До принятия Бюджетного Кодекса действовали: закон РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР" 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" 15 апреля 1993 г.; Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации" 15 августа 1996 г.

⁴² См.: Ведомости Съезда Народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. ст. 1543. (Ведомости СНД и ВС).

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 представляет собой статья шестая Бюджетного кодекса, трактующая понятия и термины, применяемые в данном законодательном акте. Некоторые позиции данной статьи изменяют, дополняют и уточняют определения, сложившиеся в терминологии действующего законодательства и специальной литературы. Представляется целесообразным, не дожидаясь вступления акта в действие, использовать именно эти определения в литературе и профессиональной лексике, поскольку кодекс уже сейчас имеет статус российского федерального закона. Соответствующая корректировка осуществлена в настоящей публикации.

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 субъектов.⁴³

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 государственная.⁴⁴

Бюджетная система всегда определяется государственным и административно-территориальным делением. 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 образований.⁴⁵ 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 образует бюджеты субъектов Российской Федерации. Из 88 таких бюджетов функционирует 21 республиканский бюджет, 8 краевых бюджетов, 50 областных бюджетов, в том числе 1 бюд-

⁴³ См. там же ст. 7, 8, 9.

⁴⁴ См. ГК РФ. М. 1996. ст. 214, 215.

⁴⁵ Ведомости СНД и ВС. 1993. № 18. ст. 635.

жет автономной области, 9 окружных бюджетов, 2 городских – Москвы и Санкт-Петербурга.

Третий уровень образуют около 13 тысяч местных бюджетов⁴⁶.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации установлено, что структура бюджетной системы имеет три уровня. Первый уровень - федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов. Второй уровень - бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. Третий уровень - местные бюджеты.

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 вышеозначенного третьего уровня возможна правовая форма, определяемая в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

Принципы бюджетного устройства 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 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.

⁴⁶ См. Селюков А.Д. Бюджетное право // Юриспруденция. 2003. № 4 с. 244.

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 способом.⁴⁷

Перечень принципов бюджетного устройства, именуемых в Бюджетном кодексе «**принципами бюджетной системы**», в данном акте значительно расширен. Помимо вышеназванных в нем поименованы: 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 средств.⁴⁸ На наш взгляд, определение вышеозначенных 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, сбалансированность 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 принципа достоверности бюджета вряд ли оправдано. 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.

⁴⁷ Ведомости СНД и ВС. 1993. № 18. ст.635.

⁴⁸ См. СЗ РФ. 1998. № 31 ст.3823, ст.28.

Важной особенностью организации бюджетов в Российской Федерации является составление **консолидированных**⁴⁹ **бюджетов**. 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. Консолидированные бюджеты образуются также на уровне районов, городов с районным делением, субъектов Российской Федерации. Консолидированный бюджет образуют самостоятельные бюджеты. Законом 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 суд.⁵⁰

Законодательством РФ предусмотрена возможность введения **чрезвычайного бюджета и режима чрезвычайного расходования бюджетных средств**. Основанием введения чрезвычайного бюджета 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, органом 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 не возможно без применения чрезвычайных мер⁵¹. 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

⁴⁹ От лат. <consolidatio> — сплачивание, сращивание.

⁵⁰ Ведомости СНД и ВС. 1993. № 18. ст. 635. ст. 2.

⁵¹ СЗ РФ 2001 № 23 ст. 2277, стат. 3.

средств». Из этого следует, что в условиях чрезвычайного положения регулирование всеми видами финансово-правовой деятельности может осуществляться особыми методами в целях преодоления чрезвычайных экстраординарных 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, а также порядок финансирования выплат и компенсаций гражданам, понесшим ущерб в результате возникновения обстоятельств, послуживших причиной введения чрезвычайного положения определяются Правительством Российской Федерацией в особом порядке.

Весьма важно отметить, что в случае недостатка средств бюджетных ассигнований на эти цели Федеральным Конституционным Законом предусмотрена возможность внесения 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.

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 **секвестром**⁵² **бюджета**. Секвестр означает пропорциональное (на определенный процент) ежемесячное сокращение государственных расходов по всем

⁵² От лат. <sequestrum> - ограничение.

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, имеет место неполное (по сравнению с утвержденным бюджетом) финансирование расходов не более чем на 5 процентов годовых назначений, более чем на 5 процентов, но не более чем на 10 процентов годовых назначений, либо более чем на 10 процентов 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»⁵³.

Структура бюджета. Бюджет состоит из двух частей - доходной и расходной. 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 продажи ее и сдачи в аренду.

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

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 уров-

⁵³ См. СЗ РФ, 1998, № 31, ст.3823, ст.93.

ня. 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.⁵⁴ Представляют собой денежные отчисления из вышестоящего бюджета в нижестоящий в качестве вспомоществования. Выделяются в тех случаях, когда закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального бюджета нижестоящего уровня. Выделяются на безвозмездной и безвозвратной основе. Не имеют целевого назначения.

4. Субвенции.⁵⁵ Выделяются на определенный срок из бюджетов вышестоящих уровней на конкретные цели. подлежат возврату в случае, целевого использования или использования не в установленные сроки.

5. Субсидии.⁵⁶ Денежные суммы, выделяемые из вышестоящих бюджетов на финансирование определенных мероприятий и предполагающее доленое участие нижестоящих бюджетов в этом финансировании.

6. Бюджетная ссуда. Денежная помощь вышестоящих бюджетов нижестоящим. Имеет возвратный характер и может быть возмездна, т.е. ее пользование может быть сопряжено с уплатой процентов. В отличие от дотации, субвенции и субсидии 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 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.

⁵⁴ От лат. <dotatio> - пожертвование.

⁵⁵ От лат. <subveniere> - приходить на помощь.

⁵⁶ От лат. <subsidiium> - помощь, поддержка.

Бюджетный процесс - определенная законом деятельность органов государственной и местной власти по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджета.⁵⁷ Неотделимой частью процесса является составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета. Некоторые авторы считают, что это самостоятельная стадия бюджетного процесса.⁵⁸ 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.

В Бюджетном кодексе бюджетному процессу посвящена его третья часть. 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" 15 августа 1996 г. Закон определяет, что при группировке показателей объектов классификации им присваиваются соответствующие группировочные коды. Классификация состоит из двух составляющих: классификации доходов бюджетов Российской Федерации и классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Классификации 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 несколько слов 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, доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями... доходов от

⁵⁷ См.: ВВС РСФСР. 1991. № 46. ст. 1543.

⁵⁸ См.: Грачева Е.Ю. Соколова Э.Д. Финансовое право России. Учебное пособие для ВУЗов. М. 1997. с.56-64.

продажи имущества, находящегося в государственной собственности... части прибыли унитарных предприятий...».⁵⁹ 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 платежей.⁶⁰ Кроме того. Бюджетный кодекс относит к налоговым платежам пени и штрафы.⁶¹ Последнее определение представляется юридически не совсем корректным, поскольку в Налоговом кодексе в исчерпывающих перечнях налогов и сборов ни штрафы, ни пени не поименованы, т.к. по существу эти платежи не являются налоговыми.⁶²

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, связанные 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, как выше сказано, 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.⁶³ Бюджетный процесс во всех стадиях 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".⁶⁴

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

⁵⁹ См. СЗ РФ. 1998 № 31, ст.3823, ст.51.

⁶⁰ См. там же, ст.3824, ст.13.

⁶¹ См. там же, ст.3823, ст.41. п.2.

⁶² См. там же, ст.3824, ст.13,14,15.

⁶³ См.: Бюджетный Кодекс РФ. Официальный текст. М.: 2002.Ст.184.п.1.с.86.

⁶⁴ См. Финансово-кредитный словарь. Т.1. М. Финансы и статистика. 1994. с. 170.

министерства, ведомства и территориальные органы исполнительной власти. Весьма важно, что органы власти субъектов РФ в этот период должны представить запросы и обоснования на получения ими субвенций из федерального бюджета. Первый этап имеет продолжительность 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. По 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 Конституции Правительство РФ представляет федеральный бюджет на заседании Государственной Думы.⁶⁵ Бюджетное послание подлежит опубликованию в печати.

Вторая стадия бюджетного процесса. 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 права законодательной инициативы и в Счетную палату РФ на заключение. Первоначально проект рассматривают комитеты и комиссии Государственной Думой 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.

⁶⁵ См. Конституция Российской Федерации. М. 1993. ст. 114.

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 бюджетного процесса - 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 Совета 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 заключении 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 бюджетного процесса - исполнение бюджета - совпадает с бюджетным годом и длится с 1 января по 31 декабря.⁶⁶ Исполнение бюджета состоит в обеспечении полного и своевременного поступления предусмотренных в бюджете доходов и соответствующем финансировании 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 бюджетного процесса - 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

⁶⁶ 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 г. по 1930 г. бюджетный год действовал с 1 января текущего календарного года до 30 сентября следующего. Мотивировка таких сроков бюджетного года основывалась на времени сельскохозяйственного цикла.

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 оформляются 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.

Самостоятельную часть Бюджетного кодекса представляет собой комплекс норм об ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.⁶⁷ Закон содержит перечень конкретных мер принуждения, могущих быть примененными 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.

⁶⁷ См. СЗ -РФ, № 31, ст.3823, ст.281-306.

4. Правовое регулирование государственных доходов и расходов

Государственные доходы представляют собой денежные средства (ресурсы), поступающие в процессе распределения и перераспределения национального дохода⁶⁸ 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 экономического 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 закрепленных в действующем законодательстве.

⁶⁸ Национальный доход — часть стоимостного выражения совокупного общественного продукта, остающаяся после возмещения потребленных средств производства (в размере их амортизации).

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. Слома, который содержит интересный и, на наш взгляд, объективный юридический анализ положений кодекса.⁶⁹

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

Государственные доходы могут быть дифференцированы на несколько категорий. Критерии такого разделения на группы многоплановы:

- во-первых, источник поступления;
- во-вторых, правовая база аккумуляции в государственных фондах;
- в-третьих, порядок поступления.

В специальной отечественной литературе в первой половине 90-х годов сложилась определенная трактовка государственных доходов, определившая их систематизацию. Было признано разделение всех государственных доходов на две категории - налоговые и неналоговые платежи.⁷⁰ Кроме того, государственные неналоговые доходы объединились 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;
- неналоговые доходы: 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.

⁶⁹ См. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: Постатейный комментарий / Под общей ред. В.И. Слома. М. Статут. 1999.

⁷⁰ 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.

После принятия Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации 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; 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...»⁷¹. 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 кодекса.⁷²

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».⁷³

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.

⁷¹ См. СЗ РФ. 1998. № 31, ст.3823, ст.41.

⁷² См. Там же, ст.3824.

⁷³ Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. М. Теис, 1995, с.42.

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 бойцов.⁷⁴

В период 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 части имела «место многократность обложения торгово-промышленного оборота».⁷⁵

Важнейшие социально-политические факторы определили проведение налоговой реформы 1930 года. Частнопредпринимательская деятельность по решению властей фактически упразднялась, ликвидировалась, подлежал полному вытеснению частный капитал, подлежало реорганизации управление промышленностью, индивидуальные крестьянские хозяйства уничтожались. Возникли новые экономические структуры и реформа была ориентирована на эти преобразования. Реформой было введено два основных платежа для государственных предприятий: налог с оборота и отчисления от прибылей. Для артелей и кооперативных 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. В принципе созданная реформой система просуществовала

⁷⁴ См. Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М. Высшая школа. 1986, с.83,100.

⁷⁵ См. Химичева Н.И. Налоговое право. М. БЕК, 1997, с. 10.

до конца 70-х годов.⁷⁶ Отдельные попытки ее усовершенствования правда предпринимались в середине 60-х годов, но кардинальных изменений не произошло.

Переориентирование на налоговую форму платежей государственных предприятий связано с Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)» 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» 14 июня 1990 года.⁷⁷ 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 СССР.⁷⁸ Союзное законодательство этого периода, в том числе и вышеназванные акты, применялись в РСФСР, что определялось изданием специальных республиканских законодательных актов о применении законов СССР в РСФСР.

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, поступавшие от населения.⁷⁹ Подобная ситуация связана с принципами экономического устройства, когда преобладала административно-распределительная система и отсутствовал легальный предприниматель-собственник. Так, практически не существовало имущественных налогов.

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.⁸⁰ Налоговый метод стал главным инструментом формирования доходов. Налоговые платежи, по подсчетам некоторых специалистов, должны составлять более 80% доходной части федерального бюджета.⁸¹

⁷⁶ См. Там же, с. 12-14.

⁷⁷ См. ВВС СССР, 1990, № 27, ст.522.

⁷⁸ См. ВВС СССР. 1990. № 19 ст.320; там же, 1991, № 27, ст.777.

⁷⁹ Бикалова Н.А., Кураков Л.П., Толстов Л.Н. Финансы России в условиях рынка. - Чебоксары, 1995, с. 48.

⁸⁰ Ведомости ВС СССР. 1990, № 11, ст. 164. Ведомости ВС СССР. 1990, № 30, ст. 417.

⁸¹ Финансовое право. Учебник / Под ред. проф. Н.И.Химичевой, М.: БЕК, 1995., с. 227.

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"⁸². 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 утверждают, что налоговую систему образуют все обязательные платежи. При перечислении федеральных налогов и сборов среди них указаны государственная пошлина, налог на пользование недрами, сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, федеральные лицензионные сборы, в перечне региональных налогов и сборов поименованы региональные лицензионные сборы, в перечне местных налогов и сборов - местные лицензионные сборы.⁸³ Это определения федерального действующего законодательства, нормы функционирующего права, которым необходимо следовать и которыми руководствоваться. 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 тоже могут быть и бывают целевыми, но они никогда не возмездны индивидуально, не имеют конкретных положительных последствий для плательщика. Однако, если в специальной литературе вышеназванные понятия не дифференцированы, законодательство все же дает точное определение термина "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 на-**

⁸² См.: Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. М. Теис, 1995, с. 43.

⁸³ См. СЗРФ. 1998. № 31, ст.3824, ст.13,14,15.

стоящим Законом обязательный и действующий на всей территории Российской Федерации платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий либо выдачу документов".⁸⁴

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 содержит 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».⁸⁵

Исходя из вышеизложенного, законодательство о государственной пошлине и, в частности, определение этого понятия, должны быть приведены в соответствие с кодексом, т.е. дано определение государственной пошлины как федерального сбора. Но до принятия второй части Налогового кодекса и установления в ней федеральных налогов и сборов перечень, содержащийся в статье 13, не порождает каких-либо обязанностей по их уплате.

Таким образом, взимание государственной пошлины осуществляется 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 правовое значение, перечень действий, за которые взимается государственная пошлина, установлен Законом Российской Федерации «О государственной пошлине».

К основаниям для уплаты пошлины относятся: 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 являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства и юридические лица. При этом, если за совершением юридически значи-

⁸⁴ СЗ РФ. 1996 № 35, ст. 4128; Там же. 1997. № 29. ст. 3506.

⁸⁵ Российская газета. 1998, 6 августа, № 148-149, ст. 7.

мого действия или за выдачей документа обращается несколько лиц, государственная пошлина уплачивается ими в полном размере в равных долях или долях, согласованных между ними. Осуществляют взимание пошлин те органы, которые уполномочены совершать соответствующие действия, т.е. суды, арбитражные суды, органы нотариата и т.п. Существует система льгот, которые освобождают 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, по искам о взыскании алиментов, по искам о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением. Не взимается пошлина за совершение нотариальных действий, связанных с опекой и попечительством, за удостоверение завещаний и договоров дарения имущества в пользу государства. Действует система пошлинных льгот в арбитражных судах.

Еще одна категория платежей, которые могут быть 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.

Во-первых, это 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.

Во-вторых, это собственно платежи за пользование недрами. Они вносятся за поиски, разведку месторождений ископаемых, их добычу, пользование недрами в иных (вспомогательных) целях.

Третий элемент - 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 года.⁸⁶ Платежи за пользование лесным фондом были установлены Основами лесного законодательства Российской Федерации в 1993 году.⁸⁷ 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.

⁸⁶ СЗ РФ. 1995. № 10, ст.823.

⁸⁷ ВВС Российской Федерации. 1993. № 15, ст.523.

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)»⁸⁸. 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, но это дело будущего, так как практическая реализация данного нововведения станет возможной только после принятия второй части Налогового кодекса.

Классификация налогов

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

Во-первых, форма возложения налогового бремени. Налоги разделяются на **подходно-поимущественные**, иначе их именуют **прямые налоги**, и на налоги на потребление или **косвенные**. Прямые налоги взимаются в процессе накопления материальных благ. Самый очевидный пример - подоходный налог. Косвенные налоги (налоги на потребление) 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, а тем самым реальным плательщиком является потребитель. Примеры такого косвенного налога - налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенная пошлина.

Подходно-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,

⁸⁸ СЗ РФ. 1998. № 31. ст.3824, ст.8.

обычный средний доход, который по всем основаниям и экономическим условиям от той или иной собственности или деятельности должен получить плательщик. 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**. 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 тоже время введение отдельных целевых налогов бывает оправдано. Например, целевым является налог на восстановление минерально-сырьевой базы, который уплачивают пользователи недр.⁸⁹ 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 воднобиологическими ресурсами; лесной налог; водный налог; экологический налог; федеральные лицензионные сборы.

⁸⁹ СЗ РФ. 1995. № 110. ст. 823.

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.

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.

Выше названные 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 доходам.⁹⁰ Однако юридическая природа этого вида обязательного платежа позволяет сделать определенный вывод: таможенная пошлина ничто 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.

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, что бы определенно установить налоговое обязательство и порядок его исполнения.

Существенные элементы:

- субъект налога (налогоплательщик);
- объект налога;

⁹⁰ Финансовое право. Учебник / Под ред. проф. Н.И. Химичевой. М. БЕК, 1995, с.321.

- предмет налога;
- налоговый период;
- единица налогообложения;
- налоговая ставка (норма налогового обложения) и метод налогообложения;
- сроки уплаты налога;
- порядок исчисления налога;
- способы и порядок уплаты налога.

Факультативные элементы:

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

Основные понятия налогового права:

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 несет в конечном счете тяжесть налога, по завершению 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 ответственность⁹¹.

Налоги могут быть уплачены не самим субъектом налога, а его представителем в двух случаях. Во-первых, если имеет место **представительство по закону** - когда налоги на доходы недееспособных уплачивают их представители (родители, опекуны, попечители). Во-вторых,

⁹¹ Ведомости СНД и ВС. 1992. № 12. ст. 521. ст. 9 и ст. 20.

при **представительстве по назначению**. Российским законодательством допускается 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 плательщика. 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 налог.⁹² 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.

⁹² См. Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. М. Теис., 1995, с.55-56.

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»⁹³. Достоинством данного определения является то, что предусмотрено: 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 стоимостную, 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 имущества.⁹⁴ 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 его, 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 календарный год, т.е. объектом налогообложения является совокупный доход физического лица, полученный им за год.⁹⁵

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:

⁹³ СЗРФ. 1998. № 31, ст.3824, ст.38.

⁹⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Постатейный комментарий / Под общей ред. В.И. Слома. М. Статут. 1999, с.89.

⁹⁵ См. ВВС РФ 1992 № 12. ст. 591.

1. Маргинальные ⁹⁶ — 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.

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 ⁹⁷ агентами. Последний термин заменен Налоговым кодексом на термин «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.

⁹⁶ От франц. <marque> — величина выражающая разность между двумя показателями.

⁹⁷ От лат. <fiscus> - казна.

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, что 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 не законно.⁹⁸

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.

⁹⁸ 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) **Парцеллярный**⁹⁹ кадастр - 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.

Нарушение налогового законодательства

Уклонение от уплаты налогов. Это наиболее социально опасный и распространенный вид налоговых правонарушений. С юридической точки зрения уклонение от уплаты налогов представляет собой неисполнение или ненадлежащее исполнение закрепленной в Конституции обязанности платить налоги.¹⁰⁰

Согласно Уголовному кодексу Российской Федерации уклонение от уплаты налогов "физическим лицом путем непредставления декларации о доходах либо путем включения в декларацию заведомо ложных данных о доходах и расходах, совершенное в крупном размере"¹⁰¹ наказывается штрафом в размере от 20 до 50 (минимальных размеров оплаты труда, или в размере дохода осужденного за период от 2-до 5 месяцев, либо: обязательными работами на срок от 180 до 240 часов, либо лишением свободы на срок до 1 года. То же деяние совершенное гражданином, ранее судимым за уклонение от уплаты налога либо совершенное в особо крупном размере влечет за собой наказание в виде штрафа размером от 500 до 1000 минимальных размеров оплаты труда или в размере дохода осужденного за период от 5 месяцев до года, либо наказание в виде лишения свободы на срок до 3 лет. Как самостоятельное преступ-

⁹⁹ От франц. <parcelle> — мелкий земельный участок.

¹⁰⁰ См. Конституция Российской Федерации, М. 1993, ст. 57.

¹⁰¹ Уклонение от уплаты налога признано совершенным в крупном размере, если сумма неуплаченного налога превышает 200 минимальных размеров оплаты труда, а в особо крупном размере - 500 минимальных размеров оплаты труда.

ное деяние кодекс квалифицирует уклонение от уплаты налогов с организаций. Санкция при этом предусмотрена более суровая. В случае уклонения от уплаты налогов путем включения в бухгалтерскую отчетность заведомо искаженных данных, либо путем сокрытия объектов налогообложения, совершенного в крупном¹⁰² размере предусмотрено наказание в виде лишения осужденного права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет, либо арестом на срок от 4 до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 3 лет. Совершение аналогичного преступления неоднократно влечет за собой наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет с лишением права заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет. Вышеописанные преступления отнесены в кодексе к преступлениям в сфере экономической деятельности¹⁰³. 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 них¹⁰⁴.

В постановлении Пленума Верховного суда РФ «О некоторых вопросах применения судами РФ уголовного законодательства за уклонение от уплаты налогов» от 04,07,97 к налоговым преступлениям отнесены преступления, предусмотренные ст. 198 и 199 Уголовного кодекса РФ, налоговые преступления отнесены законодательством к преступлениям средней тяжести. В санкциях ст. 198 и ст.199 УК РФ предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет. Может быть данное положение себя не оправдывает, во всяких случае во многих западных странах налоговые преступления отнесены к категориям 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 целевым использованием налоговых вычетов и льгот. Налоговое избежание основано на прорехах

¹⁰² Уклонение от уплаты налогов с организаций считается совершенным в крупном размере, если сумма неуплаченного налога превышает 1000 минимальных размеров оплаты труда.

¹⁰³ См. Уголовный кодекс Российской Федерации, М. 1997, ст. 198,199.

¹⁰⁴ См. Там же. ст. 173.

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:

- уклонения связанные с сокрытием выручки или дохода;
- уклонения связанные с использованием фондов предприятий;
- уклонения связанные с использованием расчетных счетов в банках, неизвестных налоговым органам;
- уклонения совершаемые путем манипуляций с издержками производства;
- уклонения совершаемые посредством злоупотребления в личных интересах;
- уклонения совершаемые посредством подделки документов;
- уклонения совершаемые путем планомерного учреждения новых структур;
- уклонения совершаемые путем формального увеличения числа сотрудников;
- уклонения совершаемые путем неправомерного ведения деятельности;
- уклонения совершаемые посредством несоблюдения порядка регистрации и хранения денежных средств;
- уклонения совершаемые укрытием средств на счетах третьих фирм; на счетах фирм-зарубежных партнеров.

Объект налогового преступления

Поскольку определено в Уголовном кодексе, что уклонение от уплаты налогов преступно, то 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 граждан 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 пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо лишением свободы на срок до одного года»*. 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 пяти месяцев до одного года либо лишением свободы на срок до трех 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, достигшее шестнадцатилетнего возраста, причем ответственности 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 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.

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.

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 первоочередности, играют расходы на содержание установлений и институтов самой государственной власти, а также на обеспечение гражданского мира и суверенитета государства (полицейские учреждения, правоохранительные органы, пенитенциарная 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, и 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 не-

производственные расходы должны покрывать за счет собственных доходов, а финансирование их расходов осуществляется только на конкретные цели, установленные в законодательством 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 базируются 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 и ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти.¹⁰⁵

Бюджетный кодекс определяет, кроме того, порядок выделения бюджетных кредитов юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными 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.

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)» 10 июля 2002 г. и «О банках и банковской деятельности» 2 декабря 1990 г. в редакции Федерального закона от 30 июля 2003 г.¹⁰⁶, а также подзаконными актами.

¹⁰⁵ См. СЗРФ. 1998. № 31, ст.3823, ст.69, 75.

¹⁰⁶ См.: СЗ РФ 1995, № 18, ст. 1593; СЗ РФ 1996, № 6, ст. 492.

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 второстепенной¹⁰⁷. 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 ликвидацией СССР он был объявлен собственностью России.

Законом РСФСР от 2 декабря 1990 года Сбербанк был преобразован в акционерный коммерческий банк, учредителем которого, согласно Устава, 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 тоже время оно гарантирует сохранность средств и выдачу вкладов по первому требованию вкладчиков.

¹⁰⁷ Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. - М.: Финансы, 1973, с. 342.

5. Государственный кредит и государственный долг

Государственный кредит¹⁰⁸ 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.

Существо государственного кредита связано 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, как это имеет место 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, никаким 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, январе 1918 года Постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета были аннулированы все без исключения обязательства по российским государственным ценным бумагам, то есть государство отказалось от долговых обязательств перед кредиторами.

Более того, иногда 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 го-

¹⁰⁸ От лат. <creditum> - ссуда, долг.

сударства 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 Правительства¹⁰⁹.

В Бюджетном кодексе, который, напомним, является федеральной кодификации, 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»¹¹⁰. В данном определении важно, что оно объединяет категории внешний и внутренней 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 существования.¹¹¹ Управление государственным и муниципальным долгом осуществляют соответствующие органы исполнительной власти.

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.

Прочитанный выше Закон РФ "О государственном внутреннем долге Российской Федерации" от 13 ноября 1992 г. является актом, закрепляющим правовые основы государственного кредита и государственного долга. Небольшой по объему (всего 6 статей) данный акт сконцентрировал все наиболее важные положения финансового права в этой

¹⁰⁹ ВВС РФ, 1993 № 1, ст. 4, ст. 1.

¹¹⁰ СЗРФ. 1998. № 31, ст.3823, ст.97.

¹¹¹ Там же, ст.99,100.

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"¹¹², 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 Федерации¹¹³. Закрепление данного принципа в акте высшей юридической силы - свидетельство отказа от советских социалистических методов финансовой политики. Этот же принцип нашел отражение в Гражданском кодексе РФ¹¹⁴.

¹¹² СЗ РФ 1995 №18, ст. 1593, ст. 22.

¹¹³ Конституция Российской Федерации, М., 1993, ст. 75, п. 4.

¹¹⁴ См.: ГК РФ, Ч.1-П, М, 1996, ст. 817.

Самый распространенный вид ценных бумаг по государственным займам - облигации внутреннего государственного займа. Облигация¹¹⁵ есть ценная бумага, удостоверяющая отношения займа между ее владельцем (кредитором) и лицом, выпустившим документ¹¹⁶. 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"¹¹⁷. 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 7.885 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 года¹¹⁸.

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

¹¹⁵ От лат. [obligatio] - обязательство.

¹¹⁶ СП РСФСР. 1992, № 5, ст. 26.

¹¹⁷ ГК РФ 4.1-П, М., 1996, ст. 816.

¹¹⁸ См.: Условия выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа. — в кн. Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации часть II. М.: "Де-юре", 1995, с. 287-292.

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., торгуемая 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, именуется **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. 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 сертификаты¹¹⁹, 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 золота¹²⁰.

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 бумаг¹²¹. **Казначейские векселя** представляют собой краткосрочные обязательства, они выпускаются сроком на 3,6 и 12 месяцев, как правило, на предъявителя. Реализуются казначейские векселя с дисконтом¹²² 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.

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 бремени 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) ор-

¹¹⁹ От лат. <certum> - верно -<fasere> - делать.

¹²⁰ См.: Положение о порядке продажи, учета совершения сделок и погашения именных золотых сертификатов Министерства финансов Российской Федерации выпуска 1993 года. - В кн. Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации, часть II, М.: "Де-юре", 1995, с. 234-241.

¹²¹ САПП РФ, 1994, № 17, ст. 1406.

¹²² От англ. <discount> - скидка с цены товара.

ганизует 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 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.

Один из методов управления государственными внутренним долгом является его **консолидация**¹²³. 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**¹²⁴. 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 3:1¹²⁵. Конверсия в советской финансовой политике по своему реальному значению и содержанию очень близка рефинансированию.

¹²³ От лат. <consolidatio> - сращивать.

¹²⁴ От лат. <conversio> —превращение.

¹²⁵ См.: Финансово-кредитный словарь, т. II, М., 1994, с. 64.

Унификация¹²⁶ займов - т.е. обмен нескольких займов на один, часто сопутствует консолидации и конверсии.

В условиях, когда операции по выпуску новых займов становятся не эффективны, 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 – **аннулирование** его, т.е. вообще отказ государства от долговых обязательств перед кредиторами. В отечественной истории финансового права пример такого решения - постановление Всероссийского 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 утвер-

¹²⁶ От лат. <unus> - один -Kfasere> - делать.

ждении бюджета и контролирует управление долгом¹²⁷. В субъектах федерации действует аналогичная конструкция.

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 Федерации 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 дифференцировано 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

¹²⁷ См.: ВВС РФ, 1993, № 1, ст. 4, ст. 4.3, 5.

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.

Законодательно установлено определение понятия «реструктуризация долга». Согласно 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. Реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) долга. Последнее положение кодекса несколько неконкретно, так как неясно, возможно 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»¹²⁸. 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.

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).

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.

В ст. 113 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").

¹²⁸ СЗРФ. 1998. № 31, ст.3823, ст.98.

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 государственно-го 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. Бюджетный кодекс принятый 17 июля 1998 пунктом вторым статьи 105 определил: в принципе реструктуризация государственного долга означает его преобразование.

«Под реструктуризацией долга в целях настоящего Кодекса понимается погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований (принятием на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков их погашения»¹²⁹.

Данный пункт 105 ст. был существенно изменен Федеральным законом РФ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ». В новой редакции он выглядел 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, предусматривающие другие условия обслуживания и погашения обязательств»¹³⁰.

Важнейшим положением данной нормы закона является то, что реструктуризация государственного долга – это прекращение долговых обязательств основанное на соглашении. С формальной юридической точки

¹²⁹ ст. 105 п.2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. С 3 РФ 1998 № 31.

¹³⁰ Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 19 июля 2000 года. П. 37.

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 не погашаются, погашаются на новых условиях.

Пункт второй был оставлен без изменений:

«Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным описанием (сокращением) суммы основного долга»¹³¹.

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 200 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»¹³².

Внесенные дополнения не изменили сути этого пункта, он отличается от прежнего лишь формулировкой.

Законодательная база, регулирующая реструктуризацию государственного долга, представлена не адекватно, 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 не законным Указа Президента РФ «Об организации работы оп погашению отдельных видов государственных 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 государствен-

¹³¹ ст. 105 п.2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. С 3 РФ 1998 № 31.

¹³² Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 19 июля 2000 года. П. 37.

ным 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.

Новый Бюджетный кодекс исключает подобную позицию государства. Вероятно, необходимо внести ряд пояснений по связанным с конкретными параметрами государственного долга Российской Федерации.

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 сумма внешних займов превысила \$30 млрд. (50% экспорта), а в 1989 году внешний долг достиг \$50 млрд. (8% ВВП).

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 правоприменении 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 правоприменении 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.¹³³

¹³³ 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

Долги Российской Федерации

Суммарный государственный **внешний долг России на 1 июля 2002** года составлял порядка \$132 млрд. (оценка Минфина).

Внешний долг России официально подразделен на:

- Долг бывшего СССР (\$63,2 млрд. - на 1 января 2002 г.).
- Долги России, накопленные после 1992 года (\$66,9 млрд. - на 1 января 2002 г.).

Общая **сумма выплат** России в 2002 году составит \$14,2 млрд. (Сумма процента к выплате по долгу бывшего СССР в 2002 году составит - \$7,3 млрд., по долгу новой России - \$6,9 млрд.).

Кодекс определяет также 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 фондов.¹³⁴

В период с 2002 г. по 2008 г. 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 составить уже более \$17.5 млрд. Это примерно 30% от расходов федерального бюджета, в других сравнениях это - 7% годового ВВП России, - 25% национальных сбережений. Более того, платежи в 2003 году в основном концентрируются в пределах двух-трех месяцев, что существенно может затруднить процесс управления денежной наличностью и исполнение федерального бюджета.

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.

¹³⁴ СЗРФ. 1998. № 31, ст.3823, ст.118.

6. Правовое регулирование обязательного государственного страхования за счет средств бюджета

В Законе Российской Федерации от 27 ноября 1992 года 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»¹³⁵.

Страхование представляет собой одновременно и экономическую, и правовую категорию. В литературе можно встретить указание на то, что страхование регулируется нормами гражданского права¹³⁶. 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 тоже время **нормы финансового права** регулируют формирование страховых фондов, взаимоотношения фондов с государственными финансовыми органами, с бюджетной системой, а также порядок использования средств фондов страхования; компетенцию органов государственной власти в данной сфере, осуществление государственного регулирования страховой деятельности и т.п. 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. В тоже время экономическая категория "страхование" - специфический объект экономической науки. В настоящем разделе рассматриваются те стороны правоотношений по поводу страхования, которые регулируются финансовым правом.

Правовую базу регулирования образует комплекс нормативно-правовых актов. Конституция Российской Федерации определяет, что гражданам гарантируется государственное социальное страхование, а негосударственное добровольное страхование - поощряется¹³⁷. Во второй части Гражданского Кодекса правовому регулированию страхования посвящена целая глава¹³⁸. 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

¹³⁵ ВВС РФ, 1993, № 2, ст. 56, ст. 2.

¹³⁶ См.: Что должен знать страхователь об обязательном медицинском страховании / Под ред. И.В. Полякова и В.В. Гришина, М., 1996, с. 5.

¹³⁷ См.: Конституция Российской Федерации, 1993, ст. 36.

¹³⁸ См.: Гражданский Кодекс Российской Федерации, ч. I и II, М., 1996, ст. 927-970.

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 заложников¹³⁹.

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 года¹⁴⁰. 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. Так, установлено, что **страховщиком** могут быть

¹³⁹ См.: Там же, ст. 928.

¹⁴⁰ См.: Ведомости СНД и ВС, 1992, № 28, ст.1683; СЗ РФ 1994, № 15, ст. 1174 и СЗ РФ 1994, №15, ст. 1174.

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.

Объекты страхования

Согласно законодательству объектами страхования являются законные имущественные интересы, которые связаны, во-первых, с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обеспечением. Во-вторых, объектами страхования являются интересы, связанные 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**¹⁴¹.

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: **обязательного страхования** (в силу закона) и **добровольного страхования** (в силу соглашения страховщика и страхователя). Существо обязательного страхования отражено в выше процитированной 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 соб-

¹⁴¹ ВВС РФ, 1993, № 2, ст. 56, ст.4; ГК РФ, ч. I-II, М., 1996, ст. 931.

ственную жизнь или здоровье¹⁴². 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: **обязательное государственное страхование**. Обязательное государственное страхование подразделяется на: обязательное личное государственное страхование и обязательное имущественное государственное страхование.

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 разведки¹⁴³. 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 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, исключаяющих и не исключаяющих возможность заниматься профессиональной деятельностью.

Правовой базой обязательного личного государственного страхования является комплекс законодательных актов, принятых в разное время за последние годы. нормы об обязательном страховании включались в закон о милиции, закон о прокуратуре, закон 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.

¹⁴² См. ГК РФ, ст. 935.

¹⁴³ См.: ВВС РФ, 1992, № 30, ст. 1792, ст. 30; 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; Ведомости СНД и ВС 1993, ст. 31, ст. 431; ВВС РФ, 1992, № 17, ст. 892, ст. 11,14; ВВС РФ, 1992, № 32, ст. 1869, ст. 22.

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 ним; родители или усыновители застрахованного лица, а в случае их отсутствия у него - бабушка и дедушка, 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 лет.¹⁴⁴

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 лицензии. 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, определяется исходя из месячного денежного содержания застрахованных. Тяжесть последствий страхового случая определяет параметры выплат, выраженные в окладах месячного денежного содержания.

¹⁴⁴ См. Российская газета 1998. 7 апреля. № 67, ст.2, п.4.

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 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 окладов, II группа – 50 окладов и III – 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.

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 или 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 платы¹⁴⁵. 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.

Обязательное личное государственное страхование установлено также для лиц, пострадавших от радиационных аварий на объектах гражданского и военного назначения, и пострадавших от экологических и

¹⁴⁵ См.: Закон РФ "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 г. // ВВС РФ, 1992, № 30, ст. 1792, ст. 20.

инных 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 катастрофы¹⁴⁶. 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 смерть 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.¹⁴⁷.

Обязательному государственному страхованию подлежат лица, по роду своей работы осуществляющие оказание медицинской помощи, 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 инфицирования¹⁴⁸. 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 обязанностей¹⁴⁹.

Такой вид обязательного страхования как **обязательное личное страхование пассажиров**, в принципе не относится к страхованию за

¹⁴⁶ См. ВВС РСФСР, 1991, № 1991, № 21, ст. 699.

¹⁴⁷ ВВС РСФСР, 1992, № 10, ст. 11.

¹⁴⁸ СП СССР, 1991, № 11, ст. 48.

¹⁴⁹ САПП РФ, 1993, № 25, ст. 2365.

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 становящегося страхователем.

Лица, пользующиеся правом бесплатного проезда, подлежат бесплатному обязательному страхованию за счет бюджетных средств¹⁵⁰. Наличие подобных льгот и определило необходимость упоминания данного вида страхования в связи с финансовым правом. Страховая сумма по обязательному личному страхованию пассажиров - 120 минимальных размеров оплаты труда на момент приобретения проездных документов. Обязательное личное страхование пассажиров осуществляется посредством заключения договоров страховщиками, в роли которых выступают страховые компании, имеющие лицензии на страховую деятельность.

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 деятельности¹⁵¹. 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 перевозчиков¹⁵². 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 функции¹⁵³.

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 собственно-

¹⁵⁰ См.: ВВС РФ 1992, № 28, ст. 1683; САПП РФ 1994, № 15, ст. 1174, п. 3.

¹⁵¹ См.: ВВС РФ 1993, № 10, ст. 357, ст. 18.

¹⁵² См.: Ведомости СНД и ВС 1993, № 31, ст. 158 и 165.

¹⁵³ См.: ВВС РФ 1993, № 28, ст. 1064.

сти 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 для обязательного их страхования осуществляется органами управления жилищным фондом, а в сельской местности - органами страхования.

При страховании животных страховым случаем является гибель их 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 экономики¹⁵⁴. 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.

Добровольное страхование регулируется нормами гражданского права и имеет в качестве юридического фундамента договор имущественного или личного страхования, заключаемый гражданином или юридическим лицом со страховой организацией¹⁵⁵.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть I и II, М., 1996, ст. 927.

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 перестрахования¹⁵⁶. 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 пулы¹⁵⁷ (соглашения). 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 быть гарантированы системой перестрахования¹⁵⁸.

¹⁵⁶ См.: Там же. ст. 967.

¹⁵⁷ От англ. <pool> - общий котел.

¹⁵⁸ См.: ВВС РФ 1993, № 2. ст. 56

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) диверсификации¹⁵⁹, т.е. распределения инвестируемых средств между разными объектами вложения с целью снижения риска потерь;

- 2) возвратности;

- 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 торговой-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.

¹⁵⁹ От лат. <diversus> — разный + <facere> - делать.

7. Правовой режим государственных внебюджетных целевых фондов социального назначения

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 РФ¹⁶⁰.

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 кодификацией.¹⁶¹ До вступления ее в действие функционировали самостоятельные правовые акты, определяющие вышеозначенные позиции применительно к каждому из четырех 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 его статьей 145 определено, что проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления данных фондов и рассматри-

¹⁶⁰ См. Финансовое право: Учебник под ред. проф. Н.И. Химичевой. М.' БЕК. 1995. с. 183-196.

¹⁶¹ См. СЗРФ. 1998. № 31, ст.382.3, ст.143.

ваются 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 упразднен.

Данный фонд с августа 1996 года находился в оперативном управлении и распоряжении Министерства труда и социального развития РФ. Целевым назначением фонда являлось выплата пособий безработным, создания дополнительных рабочих мест, финансирование переподготовки и профессионального обучения.

В разное время 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 фонд.¹⁶²

¹⁶² См. СЗ РФ. 1995. № 14. ст. 121, ст. 6 и 51.

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 фундаментальной характеристикой, с точки зрения юридической 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.

Пенсионный фонд РФ

Самым крупным является Пенсионный фонд, созданный в соответствии с Законом РФ "О государственных пенсиях в РФ". Правовое положение фонда было определено специальным актом, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ 27 декабря 1991 г. и Постановлением Правительства 22 сентября 1993 г.¹⁶³ 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.

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.

¹⁶³ См. Ведомости СНД и ВС 1992. № 5. ст. 180; САПП РФ. 1993. № 9. ст. 30, 36.

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. 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 сущностные 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 средств аккумулируемых на выплату пенсий самостоятельным финансово-кредитным учреждением. Основным 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, т.е. субъекта, берущего на себя обязательство возместить страхователю ущерб или выплатить страховую сумму. Таким субъектом выступает Пенсионный фонд Российской Федерации.

В этом плане 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.

Пенсионная система Российской Федерации за время своего существования обнаружила высокую нестабильность, относительное сниже-

ние размера пенсионных выплат и слабую дифференциацию государственных пенсий в зависимости от меры участия работника в общественном труде.

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;
- работающих 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 его средств Единого социального налога, поступающих в фонд;
- 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.

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 пенсионным страхованием является функция государства, по которой оно несет 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. превышение 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, ее резервы, за исключением расходов на ведение текущей уставной деятельности фонда, полностью расписаны и распределены по индивидуальным (персональным) счетам застрахованных лиц.

Другим важным направлением деятельности федеральных государственных органов власти становится определения 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 не исчерпываются обязанности Пенсионного фонда. Так, он призван вести разъяснительную и консультационную работу.

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 1999г. №165-ФЗ).

Фонд представляет собой специализированную структуру, обеспечивающую функционирование всей многоуровневой системы государственного социального страхования, и обеспечивает компенсацию потерь 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. Россия – одна из последних среди развитых стран мира, ввела этот важнейший и самый традиционный вид социального страхования. 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 уп-

¹ Федеральный закон РФ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» №125-ФЗ от 24.07.98.

лачиваются 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.

- 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 средства 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.

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.

Состав правления Фонда социального страхования насчитывает 30 человек. В его состав входят, помимо лиц, входящих в него по должности, 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.

Он имеет пять заместителей, в том числе одного первого. 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.

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 20 специализированных законов 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 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 24.02.93 № 4543 – 1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993г.», в соответствии с которым был создан Федеральный Фонд обязательного 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 аккумуляции 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 страхова-

ние 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) и 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 субъектов 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 ме-

дицинского 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. Подробнее все эти вопросы будут рассмотрены в следующем параграфе.

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 27.05.93 № 927-р) и в настоящее время свою деятельность осуществляет в соответствии с уставом, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29.07.98 № 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, аналогично другим государственным внебюджетным фондам социального назначения, являются государственной собственностью Российской Федерации и не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

Для выполнения поставленных перед ним задач ФФОМС наделен определенными функциями, и наиболее значимые из них это:

- аккумулярование 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. ФФОМС сам не осуществляет страховые операции и в целом не финансирует систему обязательного медицинского страхования граждан. 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.

Коллегиальными 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, назначается и освобождается 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 стра-

хования, 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 осуществляется на основании федерального закона.

Деятельность территориальных фондов обязательного медицинского страхования регламентирована Положением о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 24.02.93 № 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 значимые 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 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, резервируется 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.

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 включается в бюджет и имеет 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 меди-

цинскую помощь, на защиту от безработицы (ст. 37, 39, 41 Конституции Российской Федерации).

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 сборов¹⁶⁴. 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% предназначен 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 становятся все труднее реализовывать закон об Обязательном медицинском страховании.

В налоговую систему налог 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 оказываемых медицинскими учреждениями медицинских услуг, включенных в программу обязательного медицинского страхования.

¹⁶⁴ подп. «г» п.1 ст.19 Закона РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

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. Затем сумма единого социального налога, перечисляемая в федеральный бюджет, направляется в бюджет Пенсионного фонда РФ для финансирования базовой части трудовых пенсий¹⁶⁵.

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 страховании¹⁶⁶;

¹⁶⁵ 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.».

¹⁶⁶ Федеральный закон РФ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 01.04. 96 № 27-ФЗ и Федеральный закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 25.10.01 № 138-ФЗ.

- Фонд социального страхования осуществляет проверки произведенных страхователями расходов по средствам социального страхования.

- Внебюджетные фонды контролируют процесс начисления и уплаты взносов и получают от страхователя необходимую им информацию.

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.

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 (Ми-

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, уставной 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).

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, утвержденным 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.

Правовой режим целевых бюджетных фондов

Необходимо кратко упомянуть о целевых фондах экономического предназначения, которые представляют собой абсолютно самостоятельную категорию, по существу своему отличную от целевых фондов социального назначения. Подобные фонды создавались для направленного финансирования наиболее приоритетных отраслей народного хозяйства, государственных программ или конкретных регионов.¹⁶⁷ При этом целевые бюджетные фонды могут быть образованы, как правило, на федеральном уровне в соответствии с Законом о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год. Они действуют в течение года, после чего либо юридически создаются вновь, либо упраздняются. Источники образования фондов - бюджетные ассигнования, целевые государственные займы, целевые налоги. Могут создаваться целевые бюджетные фонды и на уровне национально-государственных и административно-территориальных образований субъектов Российской Федерации.

Самостоятельную категорию, и с юридической, и с экономической точек зрения представляют **целевые фонды Правительства РФ**. Они создаются и упраздняются по решению Правительства, основной источник их финансирования – бюджетные ассигнования, цель создания таких фондов – оперативная финансовая поддержка конкретных экономических программ.

8. Правовое регулирование банковской деятельности

Банковская деятельность

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. Банки — особый вид коммерческих предприятий, которые осуществляют движение ссудных капиталов, их мобилизацию и распределение. Взаимоотношения субъектов по поводу описанных операций регламентируются нормами права, облекаются 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 - такие, как: определение понятий

¹⁶⁷ Финансовое право. Учебник под ред. Н.И.Химичевой. М. БЕК. 1995. С.185.

"договор банковского вклада", "виды вкладов", "обеспечение возврата вклада", "договор банковского счета", "банковская тайна", "расчеты платежными поручениями" и др.¹⁶⁸

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 дела.¹⁶⁹

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)" 10 июля 2002 г. и "О банках и банковской деятельности" 2 декабря 1990 г., в редакции Федерального закона от 8 июля 1999 г.¹⁷⁰ 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.

¹⁶⁸ См.: ПС РФ, ч. 1 и 2 М., 1996, ст.834-860, ст.863-865.

¹⁶⁹ См.: Ефимова Л.Г. Банковское право: Учебное и практическое пособие. М. БЕК, 1994.

¹⁷⁰ 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.

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"¹⁷¹. 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 имущество.¹⁷²

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"¹⁷³. 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%.

¹⁷¹ См.: СЗ РФ. 1996, № 6, ст. 492, ст. 33.

¹⁷² Там же.

¹⁷³ Там же, ст.1.

Обеспеченность банковского кредита гарантируется, как сказано выше, предоставлением его под различные формы обеспечения - под залог имущества или банковские гарантии.

Банковская система Российской Федерации

В соответствии в законом банковскую систему образуют: Банк России, российские кредитные организации, их филиалы и, кроме того, представительства иностранных банков¹⁷⁴. 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.**

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.

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

¹⁷⁴ См. СЗ РФ. 1996, № 6, ст. 492, ст. 2.

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 высший орган управления Банка России именовался Советом 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 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 так же по требованию Председателя банка России или по требованию не менее трех членов Национального банковского совета.

Компетенцию Национального банковского совета составляет:

- 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 и 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) об определении аудиторской организации – аудитора годовой финансовой отчетности Банка России;
- 10) об утверждении по предложению Совета директоров правил бухгалтерского учета и отчетности для Банка России;
- 11) о внесении в Государственную Думу предложений о проведении проверки Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений;

12) об утверждении по предложению Совета директоров порядка формирования провизий Банка России и порядка распределения прибыли Банка России, остающейся в распоряжении Банка России;

13) об утверждении 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 медицинской 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.

В Совет директоров Банка России входит 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 Председателем 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 основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и предоставляет эти документы для рассмотрения в Национальный банковский совет, а также Президенту Российской Федерации, в Правительство Россий-

ской 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 «О государственной тайне», 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 монеты 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 резервов 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 территориальные 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 невозможно¹⁷⁵.

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, возникли 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 названных выше главных задач: обеспечить устойчивость 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

¹⁷⁵ Там же, ст.83-86.

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 в советское время, действовавшему в условиях государственной монополии банковского дела, которая представляла, по словам В.И. Ленина, "нечто вроде скелета социалистического общества"¹⁷⁶ 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, необходимые для решения задач, закрепленных за ним в законодательстве.

В тоже 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, 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 приняты 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 10 июня 2002 г. установил, что подобный запрет не распространяется на участие Банка России в капиталах Сберегательного банка Российской Федерации и Банка России, согласно статье восьмой данного закона, должен был выйти до 1 января 2003 года.

Кроме того, согласно тому же акту Банка 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.

¹⁷⁶ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. т. 34, с. 307.

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, гарантий и поручительства. Векселя и государственные ценные бумаги, которые пригодны для обеспечения кредитов банка, определяются Советом директоров.

Получение прибыли, как было отмечено выше, 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, как уже было сказано, осуществляет регистрацию и лицензирование кредитных организаций. Регистрация осуществляется в Книге государственной регистрации кредитных организаций. Банк самостоя-

тельно 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, таким образом, 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 акций¹⁷⁷.

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 уставной капитал кредитной организации;

3) максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков;¹⁷⁸

¹⁷⁷ См.: Там же. ст. 60.

¹⁷⁸ Максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков, являющихся по отношению к друг другу зависимыми или основными и дочерними, устанавливается в про-

- 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;
- 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 не предоставления ему информации или представления 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 полугода¹⁷⁹. 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.

центах от размера собственных средств (капитала) кредитной организации и не может превышать 25 % собственных средств (капитала) кредитной организации (см. СЗ РФ. 20002. Ст.64).

¹⁷⁹ Там же ст. 74.

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.

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"¹⁸⁰.

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**¹⁸¹ 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"¹⁸², 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 инфор-

¹⁸⁰ СЗ РФ. 1996, № 6, ст. 492, ст. 1.

¹⁸¹ От англ. <holding> — владеющий.

¹⁸² СЗ РФ. 1996, № 6, ст. 492, ст. 4.

мационных 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.

Банковские операции

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 лизинговые¹⁸³ операции, 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 деятельностью¹⁸⁴. 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

¹⁸³ От англ. [leasing] - аренда.

¹⁸⁴ СЗ РФ 1996, № 6, ст. 492, ст. 5.

иные сведения, предусмотренные законодательством для уставов юридических лиц конкретной организационно-правовой формы.

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 нормы 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.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Гражданский кодекс. Части первая и вторая. М. Инфра-М - Норма. 1996, ст. 819-821.

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 наделены 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.¹⁸⁶

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 договором 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.¹⁸⁷

Банковский счет

По двустороннему 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 объ-

¹⁸⁶ См. там же, ст.835, п.2 и ст.395.

¹⁸⁷ См. там же, ст.836.

явленных банком для открытия данного счета условиях, соответствующих требованиям закона.¹⁸⁸ 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 невыполнения распоряжений клиента о перечислении денежных средств банк несет ответственность и обязан уплатить на эту сумму проценты, как это определено ст.395 Гражданского кодекса Российской Федерации, то есть как бы за неисполнение денежного обязательства.

Ограничение прав клиента распоряжения денежными средствами на счете допускается только в случае наложения ареста на денежные средства или приостановления операций по счетам в ситуациях, предусмотренных законом.

Основные виды вкладов

В соответствии с законом 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"¹⁸⁹. 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

¹⁸⁸ Гражданский кодекс. Часть первая и вторая. М. Инфра-М - Норма. 1996, ст.846.

¹⁸⁹ СЗ РФ 1996, № 6, ст. 492, ст. 36.

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 уставной капитал - не менее 20-кратного минимального размера уставного капитала, установленного Банком России для банков в момент создания фонда¹⁹⁰.

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.

Депозиты¹⁹¹ - 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 Сбергательным банком **сберегательные и депозитные сертификаты**. Сберегательные сертификаты являются обязательствами банка по выплате размещенных в нем депозитов и доходов по ним держателем - **физическим лицом**. Депозитные сертификаты - аналогичные обязательства по отношению к вкладчикам - **юридическим лицам**. Право требования по ним может передаваться одними юридическими лицами другим юридическим лицам. Это правоотношение именуется **цессия**¹⁹². Цессия может быть осуществлена бенефициаром¹⁹³ (держателем-вкладчиком юридическим лицом) только в отношении юриди-

¹⁹⁰ Там же, ст. 38,39.

¹⁹¹ От лат. <depositum> - вещь, отданная на хранение.

¹⁹² От лат. <cessio> - уступка.

¹⁹³ От лат. <beneficium> - благодеяние.

ческих 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.

Органы управления Сберегательным банком. 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.

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 законодательными актами об их деятельности, а при наличии согласия прокурора - органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве"¹⁹⁴.

В соответствии с уже упоминавшимся выше законом «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем» 07.08.2001 текст нормы закона «О банках и банковской деятельности», регулирующий банковскую тайну был существенно изменен и дополнен.

¹⁹⁴ СЗ РФ, 1996, № 6, ст. 492, ст. 26.

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, полученный преступным путем, в случаях, порядке и объеме, которые предусмотрены Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (ФЗ от 07.08.2001 № 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» 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».

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 преступлений.¹⁹⁵ Действие данного Указа отменено в 1997 г. Указом Президента Российской Федерации № 593.¹⁹⁶

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 силу.¹⁹⁷

Уставный капитал кредитной организации

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, этот капитал 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.

Регистрация кредитных организаций

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

¹⁹⁵ СЗРФ. 1994. №8, ст. 804.

¹⁹⁶ СЗРФ. 1997. № 25, ст. 2898.

¹⁹⁷ См.: там же, ст. 27.

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 законом¹⁹⁸. Помимо прочих материалов, в этот комплекс входят декларации о доходах учредителей - физических лиц, заверенное Государственной налоговой службой, анкеты кандидатов на должности руководителей и главного бухгалтера, отражающие их профессиональную подготовку и наличие или отсутствие судимости.

Аудиторская проверка кредитных организаций

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.

9. Правовые аспекты денежного обращения

Денежное обращение представляет собой движение денег в наличной и безналичной формах, обслуживающее оборот товаров, нетоварные платежи и расчеты в национальном народном хозяйстве¹⁹⁹. Формой организации денежного обращения является *денежная система*.

Известный советский специалист в области денежного обращения и кредита, впоследствии эмигрант, Э.Я. Брегель²⁰⁰ дал адекватное определение понятия денежная система. Согласно его формуле; «Денежная система – форма организации денежного обращения в данной стране, закрепленная 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*.

¹⁹⁸ См.: СЗ РФ. 1996, № 6, ст. 492, ст. 14.

¹⁹⁹ См. Финансово-кредитный словарь. Т. 1. М. 1994. с. 336.

²⁰⁰ Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. с. 152.

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 мореплавателем 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, ножницы и тому подобные товары очень ценимые здесь... Рубашки здесь играют такую же роль, как у нас в Англии золотые монеты»²⁰¹. 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 матросов.²⁰²

В вышеописанных ситуациях, когда имел место случайный эпизодический обмен, действовала простая или случайная форма стоимости, при которой один товар выражал свою стоимость в противостоящем 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, при чем каждому из них соответствует множество эквивалентов.

Подобная ситуация может быть выражена следующей формулой.

x товара А = y товара Б или z товара В или n товара Г ...

Наглядно это выражено таблицей, предложенной Э.Я. Брегелем²⁰³:

1 мешок зерна	=	1 барану
	=	6 кругам сыра
	=	2 тюка шерсти

²⁰¹ Кук Д. Путешествие к Южному полюсу и вокруг Света. М. 1948. с. 279.

²⁰² См. Маклин Э. Капитан Кук. М. 1976, с. 42.

²⁰³ См. Брегель Э.Я. Указ. соч. с. 7.

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, существенной характеристикой которой является то, что стоимость всех товаров выражается в одном всеобщем эквиваленте. По существу это и есть денежная форма стоимости.

Так в древнейшую эпоху истории 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 понятие «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 не существенной, 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.

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 так же 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.

Самыми распространенными мерами стоимости у примитивных народов, чья история достаточно подробно исследована европейской наукой, 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 века²⁰⁴. 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 столкнулась 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...»²⁰⁵. 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, так ими уплачивались налоги, штрафы, миссионерские сборы²⁰⁶.

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 своеобразные подобия монетных дворов, то есть предприятий изготавливающих монеты, на которых

²⁰⁴ См. Фенглер Х., Гироу Г., Унгер В. Словарь нумизмата. М. 1982 с. 109.

²⁰⁵ Поло М. Книга о разнообразии мира. СПб. 1999. с. 125.

²⁰⁶ См. Липс Ю. Происхождение вещей. Из истории культуры человечества. Смоленск. 2001. С. 246.

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 не просто, затруднительно.

Функции денег выполняли так же 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 так же зубы летучих мышей и зубы дельфина. Жители островов Фиджи и Гилберта изготавливали монеты из зубов кита. Особой обработки 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 женщине ²⁰⁷. Для того чтобы составить такой сверток надо было убить много, сотен птиц, то есть затратить большой объем труда, чем и определялось стоимость денежной единицы.

²⁰⁷ См. Липс Ю. Указ. соч. с. 257.

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, в которых участвовали женщины. 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: 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. Более или менее удачливые аборигены-коммерсанты, таким образом, 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 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 большими затратами труда необходимыми для их изготовления. Существовали так же деньги, имевшие непосредственную потребительскую

стоимость, то есть такие виды денег, которые могли быть потреблены собственников. 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, знайте, 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. Это и есть их мелкая монета»²⁰⁸. 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 продолжении всего пути по реке на нем сидят»²⁰⁹.

Функции денег выполняли так же общеупотребительные орудия труда, инструменты и оружие: лопаты, мотыги, топоры, ножи, наконечники стрел и копий. Такие 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 полуострове²¹⁰. 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 x 2,5 см; деньги, представлявшие собой ми-

²⁰⁸ Поло М. Указ. соч. с 183.

²⁰⁹ Швейцер А. Письма из Ламбарене. Ленинград. 1978. с. 39 – 40.

²¹⁰ Фенглер Х., Гироу Г., Унгер В. Указ. соч. с. 77.

ниатюрное подобие ножей для бритвы размером 130 – 180 мм; деньги в виде терок; деньги, напоминавшие лопаты размером 14 x 6,5 см с полый рукоятью²¹¹. Последняя из названных модификаций – миниатюрная бронзовая лопатка с втулкой и черенком является фактически древнейшей китайской монетой. Китайский термин «цзянь» - деньги – буквально означает слово «лопата». Реминисценция, сопоставление с деньгами инструментами здесь вполне очевидны.

В связи с вышесказанным представляется справедливым определение предложенное К. Марксом: «Форма денег срastaется или с наиболее важным из предметов, которые получают путем обмена извне и действительно представляют собой естественно выросшую форму проявления ценовой стоимости местных продуктов – или же с предметом потребления, который составляет главный элемент местного отчуждаемого имущества...»²¹² 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) их однородность, то есть возможность полной взаимозаменяемости – слитки золота или серебра одинакового веса и с одинаковым содержанием драгоценного металла абсолютно равноценны;

2) делимость – для металлов разделение на части не влечет за собой изменения стоимости – сумма стоимости фрагментов слитка золота или серебра эквивалентна 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.²¹³

Золото и серебро, первоначально в самородном виде, а затем в виде стандартных слитков превратились в деньги, то есть товар, который монопольно выполнял функцию всеобщего эквивалента. Как готовый

²¹¹ Там же с. 24.

²¹² Маркс К. Капитал Т.1. – Маркс К и Энгельс Ф. Соч. т. 23. с. 98 – 99.

²¹³ Брегель Э.Я. Указ соч. с. 9.

металл слитки могли быть в любой момент использованы 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 гускёниги – слитки благородных металлов, остававшиеся в плавильном тигле и принявшие форму тигля. Каждый гускёниг 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 литья. 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.

Во-первых, это гарантированная законом, установленным государственной властью способность функционировать в качестве средства обращения. Во-вторых, предусмотренное законом соблюдение стандартного состава материалов, величины, общего веса металла и пробы, то есть количества драгоценного металла в сплаве, из которого изготовлена монета. В-третьих, соблюдение установленного стандарта в графическом рисунке основных частей поверхности монеты. Кроме того, 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 номинала, монетную стопу, то есть вес и количество драгоценного металла монеты²¹⁴.

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 со времен Римской Империи чеканка стала единственным способом изготовления металлической мо-

²¹⁴ Фенглер Х., Гируу Г., Унгер В. Указ. соч. с. 158 – 163.

неты в европейских странах. В Китае с III тысячелетия до н.э. применялся метод отливки монет.

Единая сущность денег заключается, как уже было сказано, в том, что они представляют собой всеобщий эквивалент. Очевидно, что формула, предложенная К. Марксом, адекватно определяет две важнейшие и тесно взаимосвязанные функции денег: «... товара становится деньгами... как единство меры стоимостей и средства обращения, или – единство меры стоимости и средства обращения есть деньги»²¹⁵.

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 примера обратной зависимости цен товаров от стоимости денег Э.Я. Брегель упоминал революцию цен в Западной Европе, имевшую место 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 сырье.²¹⁶ Можно утверждать, что это была первая в истории общеевропейская инфляция – то есть общее обесценивание денег²¹⁷.

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

²¹⁵ Маркс К. К критике политической экономии – Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. Т.13. с 106.

²¹⁶ См. Щеголев П.П. Очерки истории Западной Европы XVI – XVII вв. Ленинград. 1938. с. 33.

²¹⁷ Экономика и право. Энциклопедический словарь Габлера. М. 1998, с. 70.

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 этому²¹⁸. При этом следует отметить, что до тех пор, пока количество драгоценных металлов бывало 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 сохранились без существенных изменений в течении 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 цене²¹⁹. 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 товаров.²²⁰

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 валюта²²¹, причем золотое содержание 1 рубля было установлено в размере 17,242 денег чистого золота. 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. Утверждение Э.Я. Брегея о том, что «первоначально масштаб цен

²¹⁸ См. Блон Ж. Великие тайны океанов. Т.1. М. 2002, с. 265.

²¹⁹ Экономика и право. Энциклопедический словарь Габлера, М. 1998 г., стр. 63.

²²⁰ Брегель Э.Я. Указ. соч. с. 14.

²²¹ См. Витте С.Ю. Воспоминания. Т.1. М. 1960, с XX – XXI, Т.2. М. 1960, с. 87 – 98.

совпадал с весовым масштабом»²²² представления 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. Этот процесс представляет собой наиболее характерное явление в истории монетных денег. 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 монетой 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 зейгерование²²³ монет – 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)²²⁴ до необходимого, предусмотренного законодательством параметра. Такая юстировка именовалась «al magso», при чем 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.

²²² Брегель Э.Я. Указ. соч. с. 15.

²²³ От нем. [seidern] – отделение.

²²⁴ От нем. [justieren] – точно выверять, подгонять под установленный параметр.

Более тяжелые монеты переплавлялись, в обращении оставались монеты меньшего веса, то есть монетная стопа точно не соблюдалась.

Помимо вышеназванных обстоятельств весьма часто имело место сознательное сокращение монетной стопы обладателями монетной регалии, так называемыми монетными сословиями – то есть субъектами, имевшими право чеканки монеты, которые в данном случае нарушали право, действуя 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 монетной стопы, для того чтобы предотвратить отток полноценных монет за пределы страны или даже тезаврацию²²⁵, 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 положением закона Коперника-Грешема²²⁶ сформулированном 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 находится в обращении наравне с полноценными монетами. Когда разница их стоимости становилась общеизвестной, то более качественные монеты фактически изымались из обращения населением, осуществлялось 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 «Бумаж-

²²⁵ От греческого [thesauros] – запас сокровище.

²²⁶ Коперник Николай (1473 – 1543) великий польский астроном, создатель концепций гелиоцентрической системы мироздания – учения о центральном положении Солнца в планетной системе. Грешем Томас (1519 – 1579) лондонский коммерсант, основатель Лондонской королевской биржи. Оба исследователя сформулировали закон независимо друг от друга.

ные деньги». Исследование это было представлено автором в речи читанной им на акте Императорского Санкт Петербургского Университета 8 февраля 1889 г.²²⁷. 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 способностью бумажные деньги не имеют: они сами по себе ничего не стоят: но способны быть представителем ценности»²²⁸.

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.

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, эта была монета достоинством в 15 рублей, именовавшаяся империял.

В связи с этим представляется вполне адекватным 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 видом немецким ученым второй половины XIX века, автором множества работ по финансовому праву Лоренцом Штейном, который писал, что бумажные деньги «представляют собой призрак денег».

²²⁷ См. Золотые страницы финансового права России Т.2. // Под ред. А.Н. Козырина М. 2000. С. 410-459.

²²⁸ Лебедев В.А. Бумажные деньги. // В кн. Золотые страницы Финансового права России Т. 2. М. 2000. с. 411.

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»²²⁹. 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 неосновательно 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»²³⁰. 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 г. 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 % золотое обеспечение доллара США. В 1971 г. отменены обязательства США по неограниченному обмену доллара на золото.

Таким образом, произошло упразднение всеобщей обращаемости денежных знаков на 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 отсутствуют указание на возможность их обмена на золото или иные драгоценные металлы, указание на золотое содержание. Нет подобных надписей на долларах США, британских фунтах и билетах Банка России. 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.

²²⁹ Маркс К. К критике политической экономии – К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Т.13., с. 98 – 99.

²³⁰ Брегель Э.Я. Указ. соч. с 128.

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, установившим непререкаемый авторитет марксизма, следовали текстам марксовых 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. Ничто 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 приписываемая его реформам денежная система 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 мин²³¹ 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 заграничных товаров, ни предметов роскоши»²³². Таким образом, спартанские деньги не имели потребительной стоимости – их металл нельзя было ни на что использовать. То что монетный металл был преднамеренно испорчен 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 пла-

²³¹ Мина – греческая единица веса, различная в разных областях и в разное время, в среднем от 440 до 600 граммов и денежная единица, равная 100 драхмам. 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 не велика. См. Гиро П. Частная и общественная жизнь греков. СПб. 1913. с. 60. Репринт. Изд. 1913 – 1914 гг. М. 1994. с. 60.

²³² Плутарх. Сравнительные жизнеописания. М. 1999. с. 79.

тежа исключительно в силу того, что государство принуждало использовать только их в качестве денег.

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 денег²³³.

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 уже упоминавшийся 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 почему.²³⁴ Приказывает он изготовлять 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 серебряный грош, 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.

²³³ См. Лебедев В.А. Бумажные деньги. Указ. Изд. с. 412.

²³⁴ 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.

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.

Скажу вам еще о другом, о чем следует упомянуть: когда бумажка от употребления изорвется или попортится, несут ее на монетный двор и обменивают, правда, с потерей трех на сто, на новую и свежую. И другое еще следует рассказать в нашей книге: 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 уплачивает за золото и серебро, что покупает от управляющего двором»²³⁵.

Предложенная читателю пространная цитата, на наш взгляд, необходима, так как раскрывает все сущностные 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 соответствовало всего трем таким монетам. Во второй половине XV в. бумажноденежное обращение прекратило функционировать.

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 консолидированы.²³⁶

²³⁵ Поло М. Указ. Соч. с. 150 – 152.

²³⁶ Лебедев В.А. Бумажные деньги. Указ. издание с.419.

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 имущества.²³⁷ 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.

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 Франции²³⁸. Компания Всех Индий, аккумулировав огромные средства в результате размещения акций, и смогла ссудить государству 1.200 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» именованных 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 не соизмеримо не только с возможностями банка, но и с возможностями королев-

²³⁷ См. Егер О. Всемирная история в четырех томах Т.III. СПб. М. 1999. с. 560.

²³⁸ См. Энциклопедический словарь Ф. Павленкова. СПб. 1910 с. 1230.

ства. 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 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 безнадежны.²³⁹

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*).²⁴⁰ Первоначально в 1789 г. они были выпущены для удовлетворения кредиторов государства. Гарантией ассигнатов являлись 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 г. по 1800 г. было продано государственных имуществ на сумму 4600 миллионов франков, но процесс этот оказался не столь быстрым, как это требовалось для обеспечения выпуска ассигнатов. Эмиссия их значительно превысила вырученные суммы, связь ассигнатов с реализацией государственных земель была прекращена, погашение ассигнатов оказалось неосуществимым.

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 снижалась и в 1794 г. составила 1/5 их нарицательной стоимости. В этом

²³⁹ См. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: Биографии. Т.6. М. 1997. с. 748.

²⁴⁰ От лат [*assignare*] – назначать.

же году была осуществлена дополнительная эмиссия и золото окончательно исчезло из обращения, в результате тезаврации. 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 Уильяму Питту. Поддельные деньги, оказавшись в обращении, существенно способствовали обесцениванию французских бумажных денег и, в конечном итоге, финансовому кризису, так как ассигнаты утратили по существу всякий смысл.

Изготовление и реализация поддельных бумажных денежных знаков в последствии не редко использовалась различными режимами в качестве своеобразного оружия в политической борьбе – его применил Наполеон I во время Русской компании 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 профессиональных фальшивомонетчиков– заключенных²⁴¹. 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 од-

²⁴¹ См. Скорцени О. Неизвестная война. Минск. 2003. с. 277.

ному и тому же выводу: фальшивые доллары происходили из России и ввели их в обращение известные советские агенты...»²⁴²

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, так же как и ассигнаты упали в цене.

Только правительство Наполеона сумело стабилизировать денежное обращение. Был учрежден Французский Банк (*Banque de France*), который осуществлял эмиссию банковских 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 представлял 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 ограничений²⁴³. 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 предпринято во время наполеоновских войн и так же вынуждено необходимостью покрытия бюджетного дефицита связанного с военными расходами. В 1797 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 неразмерженных бумажных деньгах.

После победы над Наполеоном в 1816 г. был издан закон, которым установлено, что золото, золотая монета-соверен является основой де-

²⁴² Там же с. 281.

²⁴³ См. Брегель Э.Я. Указ. соч. с. 156.

нежной системы королевства. Эта мера способствовала подъему курса билетов Английского банка, в результате чего размен 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».²⁴⁴

В России попытка введения знаков стоимости, являющихся законным платежным средством исключительно в связи с волей государственной власти впервые была предпринята в царствовании Алексея Михайловича в 1656 г. Государственные финансы в связи со второй Польской войной начатой в 1654 г. пришли в упадок, и войскам не чем 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 течении 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 серебром²⁴⁵.

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), ремесленники изготовители металлической посуды и других металлоизделий, которые из подручных материалов чеканили поддельную монету. Их разыскивали, пытали и казнили, применяли меры устрашения – руки казненных прибавали 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

²⁴⁴ См. Лебедев В.А. Бумажные деньги. Указ. издание. С. 418.

²⁴⁵ См. Соловьев С.М. История России с древнейших времен в пятнадцати книгах. Т. XI. История России в царствование Алексей Михайловича. М. 1961. с. 193.

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 вздорожание 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, было арестовано и убито стрельцами более 7 тысяч человек.

Бунт был подавлен, но проблема денежного обращения не решена. Медные деньги, будучи обесценены, 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, так же 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 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 них будет великого государя имя, то я рад его государево жалованье принимать»²⁴⁶.

²⁴⁶ Соловьев С.М. Указ. соч. Т.ХІ. 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 имевшей 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 жалованья 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?»²⁴⁷.

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 по политическим мероприятиям и, соответственно, апологет самодержавия посошков утверждал, что де-

²⁴⁷ Там же. с. 197.

нежное 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 дорога 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 Приветливого Величества слово, еще б повелел на медной золотниковой цате²⁴⁸ положить рублевое начертание, то бы она за и в торгах рубль ходить стала во веки веков неизменно»²⁴⁹. 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 интерес рынка, то есть пока подобные деньги могут служить средством платежа, поскольку в обмен на них можно приобрести товар. Медный бунт, о котором сказано выше, 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»²⁵⁰. Впервые в России решение об эмиссии бумажных денег было принято в царствование императора Петра III в 1762 г. государственный бюджет в связи с участием в общеевропейской, так называемой Семилетней войне, был и , 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 собственно от нас сие важное

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ См. Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве и другие сочинения. // Редакция и комментарии Б.Б. Кафенгауза. М. 1951.

²⁵⁰ Валишевский К. Роман императрицы. Екатерина II императрица Всероссийская. СПб. 1908. с. 353.

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 тот час 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 повелевает, чтоб билеты и в самом деле за наличную монету ходили»²⁵¹. Размен банковых билетов предполагался на медную и серебряную монету по номиналу. Реформа тогда не состоялась, так как император был низложен в результате заговора во главе с его женой будущей императрицей Екатериной II.

Впрочем в 1769, 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»²⁵². 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 пользовались популярностью у населения и ассигнационные банки даже стали брать плату – $\frac{1}{2} \%$ - $\frac{1}{4} \%$ за обмен медной монеты на ассигнаций на 20 миллионов рублей.

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 $\frac{1}{2}$ копейки 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

²⁵¹ Соловьев С.М. Указ. Соч. Т. XVIII М. 1965. с. 24.

²⁵² Соловьев С.М. Указ. Соч. Т. XIV. М. 1965. с. 287.

призван изменить юридическую сущность ассигнаций, при чем, как и многие акты этого государя, указ преследовал цели связанные с обеспечением интересов обывателей. 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 армии за пределами страны, где использовать ассигнации не было возможности, а так же 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 ½ 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 не возможно. 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 не достаточным и в обороте появилась звонкая монета, причем, не только российская, но и иностранная, хотя ни та, ни другая не имела податного обеспечения и была неудобна.²⁵³

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 десять копеек 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.

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 кре-

²⁵³ Лебедев В.А. Бумажные деньги. Указ. соч. с. 442.

дитные 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 престонародных лажей, или счета на монету...²⁵⁴

Государственные платежные знаки, перейдя из орудий сделок и потребностей общежития 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», наемных рабочих. По словам Корфа, это вызвало не только общее желание изменения денежного обращения, но и всеобщий ропот»²⁵⁵.

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 о 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. Канкринина 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. Рас-

²⁵⁴ Престонародный 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.

²⁵⁵ Корф. М.А. Записки. М. 2003. с. 89 – 90.

смотренные 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. Бумажноденежное 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.

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. Два основных инструмента регулирования, две денежные операции, осуществляемые государством в рамках регулирования.

Правовую базу денежного обращения Российской Федерации образует комплекс норм конституционного, гражданского, финансового и уголовного права. Согласно Конституции Российской Федерации денежной единицей в государстве является рубль²⁵⁶. Термин рубль (от слова «обрубок») впервые упоминается в новгородской берестяной грамоте, датированной 1281 – 1299 годами, означал отрубленную часть серебряной гривны – единицы веса и денежного счета (409,5 грамма). Первая чеканка собственно российского рубля, как основной денежной единицы была осуществлена в 1704²⁵⁷.

В Гражданском Кодексе статьей 140 установлено, что "рубль является законным платежным средством обязательным к приему по нарицательной стоимости на всей территории Российской Федерации".²⁵⁸ Это положение отражено и в Федеральном законе о Центральном Банке

²⁵⁶ Конституция Российской Федерации. М. 1993. ст. 75.

²⁵⁷ См. Фентлер Х., Гироу Г., Унгер В. Указ. соч. М. 1982 с. 246.

²⁵⁸ Гражданский Кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. М. 1996. ст. 121.

Российской Федерации (Банке России), где указано, что "официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль"²⁵⁹. 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 регулирование денежного обращения в стране. Эмиссия наличных денег осуществляется только Банком России. Банковские билеты (банкноты) и металлические монеты Банка России - единственное законное средство платежа на территории Российской Федерации.²⁶⁰

Банкнота во второй половине XIX века представляла собой специфический вексель, который выпускался эмиссионным банком. По определению К. Маркса, адекватному для его времени: «Банкнота есть ничто иное, как вексель на банкира по которому представитель в любое время может получить деньги и которому банкир заменяет векселя».²⁶¹

После отмены размера 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 носить наименование «банкнот» 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»²⁶².

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.». Купюры 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 функцию, ровно как функцией было обозначение обеспечения казначейских билетов.

²⁵⁹ СЗ РФ. 1995. № 18. ст. 1593. ст. 27.

²⁶⁰ СЗ РФ. 1995. № 18. ст. 1593. ст. 29.

²⁶¹ Маркс К. Капитал т. III, ч. I. Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. т. 25 ч. I с. 444.

²⁶² См. Брегель Э.Я., Указ соч. с. 146, 127.

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, функционировавшем до 1 января 1997 г. смягчена. Прежний кодекс предусматривал возможность применения смертной казни за изготовление с целью сбыта и сбыт фальшивых денег в виде промысла.²⁶³

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 не встречаются.

²⁶³ Уголовный кодекс РСФСР. М.1983. ст. 87.

Законодательно запрещен на территории Российской Федерации выпуск денежных суррогатов,²⁶⁴ т.е. заменителей денежных знаков, которые предназначаются для осуществления 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 г.г. 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.²⁶⁵

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 рубль.²⁶⁶

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

²⁶⁴ СЗ РФ. 1995. № 18. ст. 1593. ст. 27.

²⁶⁵ Конституция Российской Федерации. М. 1993. ст. 106.

²⁶⁶ ВВС РСФСР. 1990. № 27. ст. 356. ст. 10.

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 г.г., 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.

Следующий этап 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 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 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 изменении ранее принятых решений, а также обеспечения нормального функционирования денежной системы» Центральному Банку Российской Федерации увеличить лимит свободного одностороннего обмена, изымаемых из оборота денежных билетов и банкнот образца 1991 – 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 одностороннего 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 в виду реальных внутри политических 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».

Вышепротоцированный 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, отчеством лица, обратившегося с заявлением об обмене, данные паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, в том числе вида 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», сопровождавшееся указанием даты, подписью и печатью расчетно-кассового центра.

Осуществление обмена денежных знаков старого образца для граждан Союза Независимых Государств, немеющих статуса беженца, с 1 сентября 1993 года обмен был прекращен.

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 о 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, поступавшие 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 выдерживают критики, однако, содержание их 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 1991 года однократный обмен денежной наличности должен был производиться при предъявлении гражданами документов, подтверждающих невозможность по независящим 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, подтверждающий законность источников доходов.

В ноябре 1993 года был издан еще один документ Центрального Банка, регламентировавший 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» пребывающие 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 15 ноября 1993 года был запрещен выпуск в платежный оборот из касс учреждения 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 тоже 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 сдачи 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. Тоже, 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 ав-

густа 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 покупательный состав - введен билет достоинством 100 000 рублей. Билеты образца 1993 и 1995 годов находились в обращении параллельно, отличаясь символикой, дизайном и методами защиты.

Денежная реформа как инструмент государственного регулирования

Такая 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 XX веке. В советское время было осуществлено две полномасштабные денежные реформы.

Первая реформа была осуществлена в связи с необходимостью организовать денежное обращение необходимое 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 в виду того, что земли сельскохозяйственного назначения были переданы в собственность крестьян. Производитель сельскохозяйственной продукции, столкнувшись с ситуацией, когда свободная реализация этой продукции была не возможна или, во всяком случае, представлялась по действующему законодательству, фактически производить 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: единая частная собственность; собственность нескольких лиц (общая

собственность лиц не составляющих объединение); собственность частных юридических лиц. При этом в нормах кодекса содержался целый ряд ограничения 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...»²⁶⁷

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 карточные 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»²⁶⁸.

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 изъяты.²⁶⁹ 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»²⁷⁰.

²⁶⁷ Стучка П.И. 13 лет борьбы за революционно марксистскую теорию права. Сборник статей 1917 – 1930. С. 1931. с. 125.

²⁶⁸ Правда. 1920. 17 октября.

²⁶⁹ Афонченкова Е. Где деньги // Весь мир № 5. 2004, с. 115.

²⁷⁰ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М. 1920, № 76

Реформа была определена двумя декретами Совета Народных Комиссаров от, соответственно, 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 быстро реализуемыми товарами на 75%. Билеты получили наименование червонцев. Один червонец был приравнен к одному золотнику 78.24 доли чистого золота, т.е. к 7,74234 грамма золота, что соответствовало весу десяти рублевой золотой монеты императорской России.

Одновременно началась эмиссия червонцев в виде золотых монет, которые по весу и содержанию золота соответствовали царским десяти рублевым монетам. Дата эмиссии таких монет – 1923 г. 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 не решил этой задачи. Необходимость ликвидации параллельного денежного обращения стала очевидной и 5 февраля 1924 г. был издан декрет Центрального Исполнительного комитета и СНК 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 разменивались²⁷¹. Эмиссия совзнаков была прекращена и они обменивались по курсу 50 тыс. рублей совзнаками за 1 рубль казначейскими билетами. Реформа была весьма успешной, введение твердой валюты – один из немногих безусловных удач советской власти в финансовой сфере.

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».²⁷²

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 проведе-

от 17 мая 1919 г. См. Мельникова А.С., Твердые деньги М. Политиздат. 1973. с. 59.

²⁷¹ См. Мельникова А.С., Твердые деньги М. Политиздат. 1973. с. 59.

²⁷² Записки князя Кирилла Николаевича Голицына. М. 1997. с. 149.

на 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 1.²⁷³ 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. Ни в советское время, ни в постсоветский период больше денежных реформ не проводилось, а для регулирования денежного обращения применялась деноминация.

О неудавшейся попытке осуществления конфискационной денежной реформы в Российской Федерации в 1993 г. сказано выше.

Деноминация²⁷⁴

Эта операция 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 3 ноября 1921 г. Выпущены были 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 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.

²⁷³ Финансово-кредитный словарь. Т.1. М. 1994. с. 347.

²⁷⁴ От лат. <denominatio> — переименование.

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 сберкассу, 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 чего 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, молочно-кислые 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 обмен на золотую монету или иной золотой эквивалент (например, золото в слитках) не предусматривался. 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 фото негативов и клеше, 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 гальванопластики.

Министерство финансов СССР обратились 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 что иное 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 цели данного мероприятия: "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...".²⁷⁵ 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.

В указе была подчеркнута, 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 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, используя метафору, можно сказать, что «1000 рублей превратилась 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 течении 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.

²⁷⁵ СЗ РФ. 1997. № 32. ст. 3752.

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 цен.²⁷⁶ 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, при чем дробная часть копейки менее ее половины отбрасывается, более половины копейки округляется до целой копейки.

Для осуществления оперативной консультативной помощи территориальным учреждениям Банка России по вопросам связанным с реализацией леноминации 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 Республики 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 выше упомянутого 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 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

²⁷⁶ См.: СЗ РФ. 1997. № 38. ст. 4389.

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 монеты 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, обеспечивавшим 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.

После 31 декабря 1998 года обращение «старых» денежных знаков прекращалось. Однако, при этом, бумажные и металлические деньги, оставшиеся у физических лиц, подлежали обмену в течение следующих четырех лет, то есть до конца 2002 года. В соответствии с Указом Президента РФ 3 декабря 2001 года № 1387 сроки приема и обмена учреждениями Центрального банка Российской Федерации денежных знаков старого образца был продлен до конца 2003 года.

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.

Банк России выполняет несколько важнейших функций в сфере денежного обращения закрепленных за ним законодательно.²⁷⁷ 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 форме.²⁷⁸

По объективным причинам, в первую очередь, вследствие инфляционного процесса это решение оказалось не эффективным. 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.²⁷⁹

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.²⁸⁰

²⁷⁷ См. СЗ РФ. 1995. № 18. ст. 1593. ст. 34.

²⁷⁸ СЗ РФ. 1994. № 31 ст. 3276.

²⁷⁹ Гражданский Кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. М. 1996. ст. 861.

²⁸⁰ Там же. ст. 862.

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, при чем в установленном порядке начисляются пени за просрочку платежа. Платежное поручение подлежит оплате по появлении 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 не исполнив возвратить платежное поручение плательщику. Поручение исполняется банком безусловно (при наличии средств на счете плательщика) если иное не определено договором между плательщиком и банком.

Расчеты по аккредитиву²⁸¹

При осуществлении расчетов по аккредитиву банк по поручению плательщика открывшего аккредитив, обязан произвести платежи или 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 специ-

²⁸¹ От лат. <accreditivus> - доверительный.

ального указания в их тексте о том, что они являются безотзывными признаются отзывными. Безотзывным считается аккредитив, который не может быть отменен без согласия получателя средств.²⁸² 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 инкассо²⁸³

Осуществляя расчеты по инкассо 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.²⁸⁴

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 определенную 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 чекодателем²⁸⁵. Закон регламентирует также порядок оплаты чека, его инкассирование, определяет последствия неоплаты чека.²⁸⁶

²⁸² Гражданский Кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. М. 1996. ст. 869.

²⁸³ От итал. <incassare> - класть в ящик.

²⁸⁴ Гражданский Кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. М. 1996. ст. 874.

²⁸⁵ Там же. ст. 880 и ст. 146.

²⁸⁶ Там же. ст. 879 - 885.

Правовое регулирование вексельного обращения

Вексель - это ценная бумага, в которой содержится безусловное, абстрактное и строго формальное обязательство или предложение уплатить определенную денежную сумму векселедержателю.

Впервые в России вексель был введен в употребление Указом 1693 года императора Петра I. При этом надо сказать, это была скорее не потребность экономики и финансов, а следование западноевропейским образцам, дань моде. Первый Вексельный устав был принят при Петре II 16 мая 1729 г., содержание его было скопировано с законодательных актов германских княжеств. Нормы этого Вексельного устава были посвящены в основном регулированию обращения переводных и казенных векселей. Реально в России функционировали, в первую очередь, простые векселя, вполне удовлетворявшие потребности коммерсантов.

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 СНК от 23 декабря 1917 г. были запрещены все операции с ценными бумагами, причем нарушителям грозила конфискация всего имущества и предание суду.²⁸⁷ 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 20 марта 1922 г. Вновь обращение векселей было прекращено в ходе денежно-кредитной реформы 1929-1930 гг. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 30 января 1937 г. Однако векселя продолжали функционировать во внешне-торговом 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, 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.

²⁸⁷ См. Декреты Советской власти. Т. I, М., 1957, с.285.

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 форме.²⁸⁸

«Положение о простом и переводном векселе» 1937 г. является главным источником российского вексельного права.

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 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

²⁸⁸ СЗРФ. 1997. № 11.Ст.1238.

того, кто должен платить (плательщика)", что собственно выражает 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, 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 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.

10. Регулирование правоотношений по поводу обращения иностранной валюты

Валютный²⁸⁹ рынок 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 валюты²⁹⁰. 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

²⁸⁹ От итал. <valuta> - цена, стоимость.

²⁹⁰ См. Финансово-кредитный словарь, т. 1. М. "Финансы и статистика". 1994. с. 177.

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.

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, драгоценных 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 - свободноконвертируемые (доллар США, денежные единицы стран членов Европейского Союза, Японии, Канады, Израиля и т.д.).

Третий режим использования валюты функционирует в современной России, а также 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.²⁹¹

Государственная Дума приняла 21 ноября 2003 года и Совет Федерации одобрил новый Закон «О валютном регулировании и валютном

²⁹¹ ВВС РФ. 1993. № 31. ст. 1224.

контроле», вступивший в силу с 18 июня 2004 года. Многие фундаментальные понятия связанных 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 органах государственной власти: Министерств Иностранных дел, Комитет 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.

Нарушение правил о валютных операциях и так называемая валютная спекуляция, 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 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 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 казни.²⁹²

В 1986-1987 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. Установлен децентрализованный порядок распоряжения валютными

²⁹² См. Уголовный кодекс РСФСР. С изменениями и дополнением на 15 декабря 1982 г. М. 1983 с. 61.

средствами, при котором эта функция была сосредоточена в министерствах и ведомствах. Этот порядок означал ущемление общегосударственных интересов и создавал широкие возможности для злоупотреблений. 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 СССР.²⁹³ 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".²⁹⁴ 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. Со 2 января Центральный банк России ввел рыночный курс рубля относительно иностранных валют.²⁹⁵

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 времени 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 - один коммерческий и другой - 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 сколько-нибудь долго.

²⁹³ См. Грачева Е.Ю. Куфакова Н.А. Пепеляев С.Г. Финансовое право России. М. 1995. с. 214.

²⁹⁴ См. Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации. часть I. М. "ДЕ-ЮРЕ". 1995. с. 313-316.

²⁹⁵ Ведомости СНД и ВС. 1991. № 47. ст. 612.

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 предотвращали, вплоть до настоящего времени, неконтролируемое, "свободное" падение курса национальной валюты.

Важнейшим из таких мероприятий было принятие Закона Российской Федерации "О валютном регулировании и валютном контроле" 9 октября 1992 г. Данный закон, как уже было сказано, - важнейший нормативно-правовой акт, регулирующий валютные правоотношения. Закон устанавливает принципы проведения операций как с национальной, так и с иностранной валютой на территории страны, разграничивает полномочия государственных органов в этой сфере, определяет функции в валютном регулировании и валютном контроле.

Основные понятия валютного регулирования

Действующий Федеральный Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» определяет основные понятия данной сферы правового регулирования.

Согласно статье первой 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 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.»²⁹⁶

Очевидно, что вышеприведенная формулировка имела конкретный политически, экономически 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 самостоя-

²⁹⁶ ВВС РФ. 1992. № 45. ст. 2542, ст. 1, п. 1.

тельных 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**». 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 в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.»²⁹⁷

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 валют. 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 обеспечивался наполовину золотом и долларами - за счет объединения 20% резервов стран-участниц ЕВС, а наполовину национальными валютами.

²⁹⁷ Там же ст. 1, п. 3.

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 счетах.²⁹⁸

Последние 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 входе 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.

Бюджетный дефицит страны не должен превышать 3% ВВП. В случае нарушения данного условия государству, нарушившему этот норматив, применяются экономические санкции.

Кроме того, размер государственного долга не должен превышать 60% ВВП или должен иметь устойчивое приближение к этому показателю.

Еще одно необходимое условие: инфляция должна составлять не более чем 1,5 процентного пункта выше среднего уровня этого показателя по трем странам ЕС с наиболее стабильными ценами.

Помимо названных критериев 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 Регламент 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 над национальных банковских установлений.

Второй этап: с 1 января 2000 года Европейский Центральный Банк и Центральные банки стран-участников соглашения о единой европей-

²⁹⁸ См. Финансово-кредитный словарь, т. III, М. Финансы и статистика. 1994. с. 156; Там же т. I, М. Финансы и статистика. 1994. с. 402.

ской 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.

Третий этап: с 1 июля 2002 года выведены из обращения национальные валюты и осуществлен переход финансов стран-участников на евро.²⁹⁹

В качестве основных существенных понятий валютного регулирования Федеральный 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 1992г. 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».³⁰⁰

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.

²⁹⁹ См. Эриашвили Н.Д. Финансовое право. М., 2000 г., стр. 581 –588.

³⁰⁰ ВВС РФ. 1992. № 45. ст. 2542, ст. 1, п. 4.

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 местонахождением в Российской Федерации; дипломатические и иные официальные представительства Российской Федерации, находящиеся за ее пределами; находящиеся за пределами Российской Федерации филиалы и представительства резидентов.

Вновь принятый закон 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.»³⁰¹

Формулировка Закона 2004 года относительно нерезидентов выглядит следующим образом:

а) физические лица, не являющиеся резидентами в соответствии с подпунктами "а" и "б" пункта 6 настоящей части;

б) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

в) организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

г) аккредитованные в Российской Федерации дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные представительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях;

д) межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в Российской Федерации;

е) находящиеся на территории Российской Федерации филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения нерезидентов, указанных в подпунктах «б» и «в» настоящего пункта;

ж) иные лица, не указанные в пункте 6 настоящей части.

³⁰¹ Там же ст. 1, п.5.

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, а 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 пунктов 6-ого и 7-ого статьи 1-ой 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».

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 приняты 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 9 октября 1992 года они были дифференцированы на две категории.³⁰² Одна категория носила наименование «текущие валютные операции», другая – «валютные операции, связанные с движением капитала».

³⁰² См. там же ст. 1, п. 8.

Один из них носит наименование «текущие валютные операции», другой вид – «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. К текущим валютным операциям были отнесены, 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 дифференцировано. При этом главным мотивом и законодателя и органов правового регулирования является обеспечение выполнения норм международного права при параллельном удовлетворении национальных экономических интересов.

Органами валютного регулирования действующий закон 10 декабря 2003 г. признает Центральный Банк России и Правительство Российской Федерации.

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 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 с другой стороны нерезидентами);

- операций, несвязанных с передачей имущества и оказанием услуг на территории Российской Федерации, с использованием средств, зачисленных в соответствии с Федеральным законом 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 процентов 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 так-

же 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 процентов 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 процентов 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 процентов 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 това-

ров, 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 процентов 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 процентов 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 это, 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 10 декабря 2003 года введена новая классификация валютные 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 процентов 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.³⁰³

Уполномоченные банки

Закон 9 октября 1992 года устанавливает 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".³⁰⁴ Порядок лицензирования определен законом Российской Федерации "О банках и банковской деятельности" в редакции 3 февраля 1996 г. В частности, им установлено, что "в лицензии на осуществление банковских операций указываются банковские операции, на осуществление которых данная кредитная

³⁰³ Там же ст. 9.

³⁰⁴ Там же ст. 1, п. 11.

организация имеет право, а также валюта, в которой эти банковские операции могут осуществляться".³⁰⁵ Лицензии предусматривающие право на осуществление операций со средствами в иностранной валюте, дают право на установление прямых корреспондентских отношений с иностранными банками.

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 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.

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. 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.

Порядок получения лицензий был детально регламентирован письмом ЦБ РФ от 6 октября 1995 № 12-524. Для рассмотрения ходатайства о предоставлении лицензии на совершение валютных операций,

³⁰⁵ СЗ РФ. 1996. № 6. ст. 492. ст. 13.

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 тоже время валютные операции связанные с движением капитала подлежат жёсткому контролю и детальной регламентации со стороны уполномоченных государственных органов. Ведущая роль среди них, как видно из вышесказанного, 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 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 приказа 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.

Внутренний валютный рынок и валютные ограничения

Введение валютных ограничений в Российской Федерации было обусловлено экономическим положением страны и должно способствовать легальному, 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 катего-

рии 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 указано:

«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 10 декабря 2003, 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.

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 документарной 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 одновременно 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 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».

В законе детально регламентируется понятие «репатриация³⁰⁶ иностранной валюты и валюты Российской Федерации». Репатриация валюты определена как обязанность резидентов, если иное не предусмотрено законодательством в сроки, предусмотренные внешнеторговыми 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.

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.

Законодательно установлена обязательная продажа части валютной выручки на внутреннем валютном рынке. Такой продаже подлежит 30 % суммы валютной выручки резидентов (физических лиц – индивидуальных предпринимателей и юридических лиц), если иной размер не

³⁰⁶ От лат. (re – приставка, выражающая обратное действие) + (patria – родина) – возвращение на родину.

установлен Центральным банком Российской Федерации. При этом определено, что размер обязательной продажи части валютной выручки не может превышать 30 % ее суммы. Установлены конкретные сроки обязательной продажи – не позднее, чем через семь рабочих дней со дня ее поступления на банковский счет резидента в уполномоченном банке.

Валютный контроль. Цель валютного контроля - обеспечение соблюдения действующего валютного законодательства при осуществлении валютных операций. Закон 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 Федерации.³⁰⁷

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 контролю.³⁰⁸ 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 органов.³⁰⁹ Вероятно работа данной службы оказалась малоэффективной, т.к. с августа 1996 года ее функции были переданы Министерству финансов Российской Федерации.³¹⁰ Министерство контролирует соблюдение законодательства и ведомственных 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 10 декабря 2003 г. органами валютного контроля являются: Центральный банк Российской Федерации, Федеральный орган (органы) уполномоченные Правительством Российской Федерации.

Агенты валютного контроля - это организации, которые в соответствии с законом осуществляют функции валютного контроля и в этом

³⁰⁷ ВВС РФ. 1992. № 45. ст. 2542. ст. 10.

³⁰⁸ САПП РФ. 1993. № 39. ст. 3605.

³⁰⁹ САПП РФ. 1994. № 7. ст. 563.

³¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 34. ст. 4082.

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.

Нарушение всеми субъектами - как резидентами, так и нерезидентами, валютного законодательства и соответствующих подзаконных актов, в частности нормативов издаваемых ЦБ РФ, влечет за собой финансово-правовую ответственность.

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 частнопредпринимательских 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 «налог» и «сбор», «объект 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.

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.
- Акцепт** – согласие на оплату или гарантирование оплаты документов в товарообороте.
- 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.
- 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 права ее владельца на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, права 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 был введен серебряный монометаллизм. 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 представляющие 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 получения 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 г. 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. Элементами 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.
Бюджетная ссуда	- бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах не более шести месяцев в пределах финансового года.
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 сопровождаться 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 действующих в стране денежной системы.
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 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.
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.
Валютные ценные бумаги	– иностранные или выраженные в иностранной валюте ценные бумаги, процентное обслуживание которых, погашение и дивидендов, по которым осуществляется в иностранной валюте.
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 27.12.91 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 12.12.91 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 ценные бумаги	– выпускаемые правительственными и местными органами с целью размещения займов облигации, казначейские векселя и другие государственные обязательства.
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.
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.
Деньги	– товар, служащий всеобщим эквивалентом. Являются средством платежа и регулятором экономических процессов.
Деноминация	– самостоятельная денежная операция, содержание которой – укрупнение национальной денежной единицы путем обмена старых денежных знаков по установленному соотношению на новые. В результате деноминации происходит изменение валютного курса денежной единицы и номинальное уменьшение денежной массы.
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 не достаточно 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 золотовалютные резервы 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 золотому паритету 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 инфляции 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.
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, называется сборщиком налога.

Кредит

- предоставление денежных или реальных ценностей на условиях возвратности и за вознаграждение в виде процентов.

Кредитная карта

- 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 лотереи. Выпадение выигрыша случайно, не зависит от воли и действий субъектов лотерейной деятельности. Отношения между участниками лотерей основаны на договоре.
Местные налоги	– обязательные платежи юридических и физических лиц, поступающие в бюджеты административно-территориальных единиц.
Монета	– Платежное средство установленное из конкретного металла или сплава металлов имеющее установленные законом состав, вес и форму. Впервые введена в употребление в Лидии, государство на западе Малой Азии в 7 в. до н. Э. В современном денежном обращении большинство государств действуют «разменные монеты» изготавливаемые из дешевых сплавов неблагородных металлов и выполняющие функции дробных 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 монополии возникает естественно, а не предоставляется искусственно в силу действия прерогатив государства, т.е. устанавливается посредством приобретения положения господствующего 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 регулирующих возникновение, изменение и прекращение налоговых обязательств.
- Налоговые льготы** – исключения из общего налогового режима. В результате применения налоговых льгот сокращаются налоговые обязательства конкретных категорий налогоплательщиков. Подразделяются на три группы: изъятия, скидки, налоговые кредиты.
- Налоговые правонарушения** – противоправные виновные действия или бездействия, которыми не исполняются или исполняются ненадлежащим образом обязанности участников налоговых отношений, нарушаются их права и законные интересы.
- Налоговый кредит** – льготы, связанные с уменьшением налоговой ставки или окладной суммы (валового налога). Налоговые кредиты 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 ход	до – 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

	<p>может осуществляться однократно для всех облигаций займа или постепенно в установленные сроки по графику.</p>
Предмет налогообложения	– фактические обстоятельства, которые являются основанием взимания соответствующего налога (наличие дохода, факт обладания имуществом).
Перспектив 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, число которых составляет свыше 500 и в случае когда 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 займов 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	<ul style="list-style-type: none"> – 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 не верно.
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 ставкам различным 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 так же 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.

Контрольные вопросы по курсу Финансовое право

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. Структура, содержание и значение Бюджетного кодекса Российской Федерации.
20. Обеспечение независимости аудиторской деятельности в российском законодательстве.
21. Организация бюджетного процесса 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 в Российской Федерации.
41. Эволюция прямого налогообложения 1992 – 2003 гг.
42. Эволюция косвенного налогообложения 1992 – 2003 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.

Список рекомендуемой литературы

1. Адамс Р. Основы аудита. / Под ред. В.Я. Соколова. М. Аудит. 1995 г.
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-ДНА, 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. Бельский К.С. Финансовое право (Наука. История. Библиография), (с 1840 г. по 1993 г.). М. Юрист. 1994.
8. Белов В.Н. Правовые основы сберегательного дела. Реферативный курс. М. МЭГУ. 1997.
9. Бирюков Н.П. Финансовое право РФ: Учебник / Под ред. М.В. Карасева. – М.: Юрист, 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. Изд. 2-е перераб. и доп.. ЮРИСТЪ, М. 2004.
21. Гражданский кодекс Российской Федерации. / части 1 и 2. М. Инфра-М-Норма. 1996. 555 с.

22. Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. М. Теис. 1995. 231 с.
23. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право / ЮРИСТЪ, М. 2004.
24. Гуреев В.И. Российское налоговое право. М.: Экономика. 1997.
25. Гуревич М.А. Советское финансовое право. М. Госюриздат. 1952.
26. Данилевский Ю.А., Шапигузов С.М. Аудит: принципы и правила аудита. Изд. 2-е доп. и переаб. – М. ФБК Пресс 2002.
27. Дадашев А.З. Черник Д.Г. Финансовая система России. Учебное пособие. М. Инфра-М. 1997
28. Данилевский Ю.А. Общий аудит, аудит бирж, внебюджетных фондов и инвестиционных институтов. Учебное пособие. М. Журнал “Бухгалтерский учет”, 1996.
29. Деноминация рубля. Комментарии. Нормативные документы. / Составитель Т.А. Шнайдерман. М., 1998.
30. Евстигнеев Е.Н. Основы налогового права. Учебн.-метод. пособие. СПб., 1997.
31. Европейское налоговое право: Учебник / Под ред. Г.П. Толстопятенко. – М.: Норма, 2001. – 436 с.
32. Ершова Л.Г. Очерк вексельного права. Вексель и вексельное обращение в России М., 2000.
33. Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А. Банки: ответственность за нарушения при расчетах. Комментарий законодательства и арбитражной практики. - М.: ИНФРА-М. 1996. 621 с.
34. Жуков В.А. Океныщев В.П. Государственный финансовый контроль. М. 1999.
35. Зенкин И.В., Спирина М.Н. Валютный контроль в Российской Федерации: Нормативные документы, комментарии, практика применения - М. 1997. (ОАО Тип.Новости).
36. Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1895.
37. Кабатова Е.В. Лизинг: понятие, правовое регулирование. М., 1998.
38. Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: Вопросы теории и практики. М. Манускрипт. 1993.
39. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный). Автор комментариев и составитель А.Б. Борисов, М., 1999.
40. Крикунов А.В. Аудиторская профессия: современный этап развития. / Аудиторские ведомости 2002. №7.
41. Крохина Ю.А. Налоговое право России. Учебник для Вузов НОРМА, М. 2003.
42. Кучеров И.И. Налоговые преступления, М., 1997.

43. Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / Под ред. О.Ю. Судакова. – М.: Юрист, 2001. – 433 с.
44. Лебедев В.А. Финансовое право. Учебник. // В кн. Золотые страницы финансового права России. Т. II М. СТАТУС. 2000.
45. Львов Д. Курс финансового права. СПб., 1888.
46. Моисеев С.Р. Международные валютно-кредитные отношения: Учебное пособие. – М.: Издательство «Дело и Сервис», 2003. – 576 с.
47. Налоговое право России: курс лекций / Под ред. И.И. Кучеровав. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – 322 с.
48. Налоговый Кодекс Российской Федерации. Часть первая. Постатейный комментарий. Под ред. В.И. Слома. М., 1999.
49. Никитин Ю.М. Комментарий к закону об аудиторской деятельности. М. Бератор-Пресс 2002.
50. Никитина А.М., Бюджетное право. ЮНИТИ. М, 2001.
51. Окенышев С.П., Жуков В.А. Сущность, цель, задачи и функции финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации 200 №12.
52. Основы налогового права. Учебно-методическое пособие / Под ред. Ф.Г. Пепеляева. М. Инвестфонд. 1996.
53. Пансков В.Г. Формирование системы финансового контроля как стратегическая задача государственного строительства / Российский экономический журнал. 2002. №5 – 6.
54. Пастухов И.А. Квалификация налоговых преступлений // Законность 1998 №1.
55. Пашков М.Л. Валютное регулирование и контроль. // Налоговый вестник. 1997, №10.
56. Пепеляев С.Г. Налоговое право, М., 1995.
57. Петров А.Ю. Государственный финансовый контроль // Финансы. 2000 № 10.
58. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М. Юридическая литература. 1971.
59. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. М. ЮРИСТ. 1998.
60. Подольский В.И., Савин А.А., Сотникова Л.В. Аудит Изд. 3-у переаб. И доп. М. Юнити-Дана 2004 г.
61. Поляков В.П., Московкина Л.А. Основы денежного обращения и кредита. М., 1997.
62. Правовое регулирование банковской деятельности. Под ред. Е.А. Суханова. М., 1997.
63. Протас Е.В. Страхование. Учебное пособие. М. МГУ 1997.
64. Пылов К.И. Страхование дело в России. Комментарий к Закону Российской Федерации “О страховании”. М. Российский юрид. изд. дом. 1995.

65. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 480 с.
66. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М. Госюриздат. 1960.
67. Смирнов А.В. Финансовые санкции за нарушение налогового законодательства. М. 1998.
68. Снигирев В.Д. Дружеские и бронзовые векселя. Историческое, бытовое и юридическое исследование. СПб, 1911.
69. Суиц В.П., Смирнов Н.Б. Основы Российского аудита. М. ИЦ Анкил. ИЦ Дис. 1997.
70. Слуцкий М.И. Популярные лекции по финансовому праву. СПб., 1902.
71. Тарасов И. Очерки науки финансового права. Ярославль. 1883.
72. Тедеев А.А., Парыгина В.А. Финансовое право. Учебник / ЭКСМО, М. 2004.
73. Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. Учебное пособие. М. Дело. 1997.
74. Тосунян Г.А., Банковское дело и банковское законодательство: опыт, проблемы, перспективы. М., 1997.
75. Трофимов К. Кредитные правоотношения коммерческого банка. // Хозяйство и право. 1997. №7.
76. Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. М. Соцэкгиз. 1973.
77. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. Проф. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2-е изд. 2001. – 512 с.
78. 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.
79. Финансовое право. Учебник / Учебник для вузов / Под ред. О.Н. Горбуновой 2-е изд. М. Юрист. 2002.
80. Финансовое право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. М.В. Карасевой. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.
81. Финансовое право: Учебное пособие / Под ред. М.М. Россолова. – М.: Юнити: Закон и право, 2002. – 444 с.
82. Финансовое право. Учебник. / Под ред. Грачевой Е.Ю., Толстопетенко Г.П. ПРОСПЕКТ, М. 2004.
83. Финансовое право. Практикум / Востряков Л.Г. / «Высшая школа», М. 2004.
84. 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.
85. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник. / Под ред. Л.А. Дробозиной - М.: Финансы: Изд. объединение Юнити. 1997. 477 с.
86. Финансовое и банковское право. Словарь-справочник. М. ИНФРА-М. 1997.

87.Химичева Н.И. Финансовое право / Изд. 3-е перераб. и доп. ЮРИСТЪ М. 2004.

88.Шаталов С.Д. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный). М. МЦФЭР 2002.

89.Шаталов С.Д. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации части второй. Главы 21 – 24. М. МЦФЭР 2002.

90.Шеремет А.Д., Суйц В.П. Аудит. Изд. 2-е доп. и перераб. М. Инфра-М 2002.

91.Янова С.Ю. Социальное страхование и внебюджетные фонды – СПб «Издательство ДНК» 2001.