

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени А. С. ПУШКИНА**

Юридический факультет

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

*Научно-теоретический и информационно-практический
межрегиональный журнал
Основан в 2004 году*

*Журнал включен ВАК Министерства образования и науки РФ в «Перечень
ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны
быть опубликованы основные научные результаты диссертаций
на соискание ученой степени доктора и кандидата наук»*

№ 3 (33)

2013

УДК 34
ББК 67

Ленинградский юридический журнал
№ 3 (33)

Редакционная коллегия:

В. Н. Скворцов (гл. редактор)

*В. В. Мамонов (зам. главного редактора), Д. Ю. Гришин (отв. секретарь),
В. Г. Павлов, А. В. Стремоухов, Е. В. Слепченко, Е. В. Шеховцева*

Редакционный совет:

*И. Ф. Покровский, С. Л. Сергеевнин, Г. П. Чепуренко, Ю. Б. Шубников,
Н. И. Матузов, В. Ф. Попондопуло, И. Л. Честнов, В. Б. Романовская*

Журнал издается четыре раза в год.
Оформить подписку на журнал можно в отделениях связи
по каталогу Роспечати. Наш индекс 46786.

Свидетельство о регистрации:

ПИ № ФС 77-18800 от 25 октября 2004 г.

Адрес редакции:

196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10
тел. (812) 470-56-74; e-mail: lenjurmag@mail.ru
Сайт журнала: <http://lengu.ru/pages/herald/>

Полнотекстовая версия номеров журнала,
а также аннотации статей и ключевые слова на рус. и англ. яз.
доступны на сайте www.elibrary.ru

© Ленинградский государственный университет
имени А. С. Пушкина
© «Ленинградский юридический журнал»

ISSN 1813-6230

Содержание

<i>Н. И. Химичева</i>	
Российское финансовое право на современном этапе	10
<i>А. С. Алимбекова</i>	
Оспаривание требования об уплате налога как индивидуального налогово-правового акта.....	13
<i>А. З. Арсланбекова</i>	
Об особенностях финансово-правовых санкций	17
<i>О. Ю. Бакаева</i>	
Сочетание публичных и частных интересов как принцип финансового и таможенного права	22
<i>Е. Г. Беликов</i>	
Принцип социальной направленности финансового правового регулирувания.....	29
<i>В. В. Бехер, К. И. Бабина</i>	
Соотношение понятий «научная организация» и «научное учреждение» в анализе финансово-правового статуса субъектов научно-исследовательского сектора	34
<i>И. В. Бит-Шабо</i>	
О роли и месте государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации.....	38
<i>Е. Ф. Быстрова</i>	
Актуальные вопросы инспекционной деятельности Банка России	44
<i>Д. В. Винницкий</i>	
Влияние международной договорно-правовой базы Таможенного союза и ЕЭП на применение норм российского бюджетного права.....	48
<i>Е. Ю. Грачева, О. С. Морозова</i>	
Финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ.....	58
<i>В. В. Гриценко</i>	
Ставка налога на доходы физических лиц в контексте принципа «справедливости налогообложения».....	64
<i>Н. И. Землянская</i>	
О понятии «расходы бюджета»	72
<i>А. С. Земцов</i>	
Целеполагание и принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации: некоторые вопросы взаимовлияния	76
<i>Н. М. Ишлек</i>	
Особенности реформирования системы местных учреждений Государственного банка в России	82

<i>А. С. Кондукторов</i> О налоговом обязательстве.....	86
<i>Ю. А. Крохина</i> Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации.	90
<i>А. А. Ливеровский, Е. Ф. Мосин</i> Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам исполнения бюджетов субъектов РФ.....	97
<i>В. Ю. Миронов</i> Государственное регулирование банковской деятельности (финансово-правовой аспект).....	114
<i>Н. В. Неверова</i> О принципе независимости в деятельности Центрального банка Российской Федерации.....	122
<i>Е. Н. Пастушенко</i> Доктрина и практика правотворческой и правоприменительной деятельности Центрального банка Российской Федерации	129
<i>Е. Г. Писарева</i> Государственные учреждения в системе субъектов административного и финансового права.....	135
<i>Е. В. Покачалова</i> «Система финансов» и «финансовая система», «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике.....	138
<i>В. В. Попов, Е. Г. Тришина</i> К вопросу о развитии принципов защиты прав и интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения в XVIII – начале XX в.	152
<i>М. Б. Разгильдиева</i> Меры административной ответственности и бюджетно-правового принуждения: спорные аспекты унификации.....	157
<i>Н. А. Решетников</i> Проблемы реализации принципа налогообложения в рекламной деятельности	163
<i>А. Н. Романько</i> Правовые проблемы бюджетного контроля на уровне субъектов Российской Федерации.....	167
<i>А. В. Румянцева</i> Актуальные вопросы классификации страхования	173
<i>С. В. Рыбакова</i> Комплексные отношения как основание возникновения комплексных образований в праве (на примере финансового права)...	179
<i>М. Н. Садчиков</i> Юридический процесс в налоговом праве.....	186

<i>Н. А. Саттарова</i>	
О некоторых проблемах финансового права на современном этапе	191
<i>Т. А. Серебрякова</i>	
Развитие регионального законодательства как фактор инвестиционной активности.....	198
<i>Д. А. Смирнов</i>	
Вопросы развития налоговой культуры в Российской Федерации	204
<i>Э. Д. Соколова</i>	
К вопросу о принципах финансового права.....	215
<i>Е. А. Сушко</i>	
Проблемы нормативного закрепления понятия «государственный заказ» в российском законодательстве.....	220
<i>С. С. Фомичев</i>	
Налоговые преференции в вопросах выплаты дивидендов итальянским компаниям.....	226
<i>Д. И. Яковлев</i>	
Сравнительный анализ бюджетно-процессуальных стадий в РФ и иностранных государствах: проблемы их реализации в посткризисных условиях.....	230
<i>Сведения об авторах</i>	234

**LENINGRADSKIY
JURIDICAL
JOURNAL**

Scientific-theoretical and informative-practical journal

**№ 3 (33)
2013**

CONTENT

<i>N. I. Himicheva</i>	
Russian financial law at the present stage.....	10
<i>A. S. Alimbekova</i>	
Challenging the claim for payment of the tax as an individual tax-legal act... 13	
<i>A. Z. Arslanbekova</i>	
On peculiarities of the financial and legal sanctions.....	17
<i>O. Yu. Bakaeva</i>	
The combination of public and private interests as a principle of finance and the Customs Law.....	22
<i>E. G. Belikov</i>	
The principle of the social orientation of the financial legal regulation.....	29
<i>V. Becher, K. I. Babina</i>	
Relationship between the concepts of "scientific organization" and the "scientific establishment" in the analysis of financial and legal status of the subjects of the research sector.....	34
<i>I. V. Bit-Chabo</i>	
The role and place of state funds in the financial system of the Russian Federation.....	38
<i>E. F. Bystrova</i>	
Topical issues of inspection activities Bank of Russia.....	44
<i>D. V. Vinnitskiy</i>	
The impact of international legal framework Customs Union and Common Economic Space to the application of Russia's budget law.....	48
<i>E. Yu. Gracheva, O. S. Morozova</i>	
Financial and legal regulation of intergovernmental relations in Germany... 58	
<i>V. V. Gritsenko</i>	
The tax rate on personal income in the context of the "tax equity".....	64
<i>N. I. Zemlyanskaya</i>	
On the concept of "budget expenditures".....	72

<i>A. S. Zemcov</i>	
Definition of objectives and principles of the financial activities of the Central Bank of the Russian Federation: the interference of some of the issues.....	76
<i>N. M. Ishlek</i>	
Features reform of local institutions in the State Bank of Russia.....	82
<i>A. S. Conductorov</i>	
About tax liability.....	86
<i>Yu. A. Krokhina</i>	
Principles of financial law: problem ordering.....	90
<i>A. A. Liverovskii, E. F. Mosin</i>	
The legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation on the implementation of budgets of subjects of the Russian Federation.....	97
<i>V. Yu. Mironov</i>	
State regulation of the banking (financial and legal aspects).....	114
<i>N. V. Neverova</i>	
On the principle of independence of the Central Bank of the Russian Federation.....	122
<i>E. N. Pastushenko</i>	
The doctrine and practice of the law-making and enforcement activities of the Central Bank of the Russian Federation.....	129
<i>E. G. Pisareva</i>	
Government agencies in the subjects of administrative and financial law...	135
<i>E. V. Pokachalova</i>	
"The system of finance" and "financial system" "Funds of funds" and "financial resources": problems their relations in the modern financial law and economics.....	138
<i>V. V. Popov, E. G. Trishina</i>	
The Development of guidelines for the protection of the rights and interests of the subjects of legal relations in the field of taxation in XVIII – beginning of XX century.....	152
<i>M. B. Razgildieva</i>	
Administrative sanctions and fiscal and legal coercion: the controversial aspects of the unification.....	157
<i>N. A. Reshetnicov</i>	
Problems of implementation of the principle of taxation in promotional activities.....	163
<i>A. N. Roman'ko</i>	
Legal problems of budgetary control at the level of the Russian Federation.....	167
<i>A. V. Rummyantseva</i>	
Topical issues of classification of insurance.....	173

<i>S. V. Rybakova</i>	
Complex relationships as the basis of a comprehensive education in law (financial law).....	179
<i>M. N. Sadchikov</i>	
The legal process in the tax law.....	186
<i>N. A. Sattarova</i>	
On some problems of financial law at present.....	191
<i>T. A. Serebriakova</i>	
The development of regional legislation as a factor in investment activity.....	198
<i>D. A. Smirnov</i>	
Questions of tax culture in the Russian Federation.....	204
<i>E. D. Sokolova</i>	
On the Principles of Financial Law.....	215
<i>E. A. Sushko</i>	
Problems standard fastening concept of "public order" in Russian law.....	220
<i>S. S. Fomichev</i>	
Tax preferences in matters of payment of dividends the companies.....	226
<i>D. I. Yakovlev</i>	
Comparative analysis of the budgetary and procedural steps in the Russian Federation and foreign countries: problems of implementation in the post-crisis environment.....	230
<i>About authors</i>	234

Поздравляем с юбилеем!

2 сентября 2013 г. 85-летний юбилей отмечает **Нина Ивановна Химичева** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, кавалер ордена СССР «Знак почета», действительный член (академик) Международной академии наук высшей школы.



Н. И. Химичева родилась в Саратове, и вся её жизнь и научная деятельность связаны с этим городом. По окончании юридического института работала юрисконсультом на Саратовской перчаточной фабрике, с 1951 г. трудится в Саратовском юридическом институте.

В 1961 г. Н. И. Химичева защитила кандидатскую диссертацию и в 1981 г. – докторскую. В 1982 г. ей присвоено ученое звание профессора.

Под ее руководством выполнено и защищено более 50 кандидатских, а также 12 докторских диссертаций.

Н. И. Химичева – автор более 200 научных публикаций по финансовому праву, в которых отражен широкий круг проблем финансово-правового регулирования, обусловленных спецификой задач страны соответственно особенностям советского и постсоветского периодов. Большое внимание уделено вопросам роли финансового права как отрасли публичного права в воздействии на жизнедеятельность общества и государства, выявлению особенностей финансовых правоотношений. В числе её основных научных и учебных трудов – монографии, учебники и учебные пособия по финансовому праву для юридических вузов (выдержавшие пять изданий), а также научные статьи по актуальным финансово-правовым проблемам.

Уделяя внимание теоретической разработке принципов финансового права, их сущности и значению, Н. И. Химичева обосновала концепцию о важной роли их законодательного закрепления относительно финансового права в целом и его структурных подразделений.

Огромный творческий потенциал, высокие требования к себе позволяют Н.И. Химичевой плодотворно заниматься научно-педагогической деятельностью, осуществлять научное руководство аспирантами и соискателями, научное консультирование у докторантов, выступать соавтором и ответственным редактором учебных и научных трудов.

Редакционный коллектив журнала поздравляет юбиляра, желает творческих успехов и новых достижений в науке.

Российское финансовое право на современном этапе

В статье рассматриваются особенности формирования финансового права на современном этапе. Делается вывод о возрастании интереса к финансовому праву со стороны управленческих структур, граждан, особенно предпринимателей, о необходимости повышения финансово-правовой грамотности в стране.

The article analyzes the formation of financial law at present. It is concluded that increased interest in the financial law of the management structures, people, especially entrepreneurs, the need to improve the financial and legal literacy in the country.

Ключевые слова: финансовое право, нормы финансового права, финансовые отношения, финансовая грамотность.

Key words: financial law, norms of financial law, financial relationships, financial literacy.

В период существенных изменений и становления рыночной экономики в России в конце XX в. возникла необходимость усиления роли финансового права как регулятора социально-экономических отношений, необходимость развития названной отрасли российского права, включенной вскоре в ряд основных отраслей российского права.

Россия вступила в новый этап своего развития, что поставило перед ней иные задачи и потребовало их решения. Хотя финансовое законодательство в основном сформировано, процесс его развития продолжается, что отражается в принятии новых финансово-правовых актов, вносимых изменениях, уточнениях и дополнениях.

Весь мир переживает последствия глобального кризиса. В России потребовались изменения правового регулирования в разных сферах государственной деятельности исходя из новых социально-экономических и других задач. Так, после значительного спада российской экономике удалось несколько стабилизироваться: в 2010 г. был отмечен прирост на 4 %, снижение уровня безработицы и другие позитивные изменения.

Несомненно, важнейшая роль в этом процессе отводится финансовому праву как публичной отрасли, тесно связанной с социально-экономическими и другими отношениями, отражающими уровень жизнедеятельности общества, а также материальной обеспеченности населения. Особо стоит обратить на возникший в современной России разрыв в доходах разных социальных групп. Подавляющая часть населения страны испытывает недостаток средств для удовлетворения самых необходимых потребностей. Такой разрыв несправедлив, более того, чреват нарастанием враждебности в обществе и многими другими негативными явлениями.

Характерно, что до перехода к рыночной экономике законы как источник финансового права были немногочисленными, вместо них действовали в основном правительственные постановления и инструкции финансово-кредитных органов. Финансовое право среди других отраслей права долгие годы занимало весьма скромное место, не вызывая большого интереса как предмет изучения.

В последние годы в этой сфере произошли существенные изменения: возрос интерес к финансовому праву со стороны управленческих структур во всех областях хозяйственной деятельности, органов государственной власти и местного самоуправления, а также граждан, особенно предпринимателей. Проводятся научные исследования разнообразных финансово-правовых проблем. Все это внешние приметы глубинных процессов – экономических и политических преобразований в стране (расширение рыночных отношений в экономике, основанной на равном признании всех форм собственности; обновление в условиях распавшегося Союза ССР федеративных отношений, в том числе в области финансов).

В условиях перехода к рыночным отношениям важным фактором развития экономики является эффективное использование механизма финансов. Финансовое право как отрасль публичного права призвано обеспечить приведение в действие этого целостного механизма и его целенаправленное функционирование в соответствии с задачами общества и государства. Однако будучи нацеленным на эти общезначимые задачи, финансовое право, исходя из конституционных норм (ст. 7 Конституции РФ), в конечном счете должно способствовать реализации частных интересов граждан, активно влияя на создание государством условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Нормы финансового права влияют на бюджетную систему с входящими в нее федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований, обеспечивающими финансирование потребностей как

страны в целом, так и его территориальных подразделений. Под воздействием норм финансового права формируются и используются государственные внебюджетные социальные фонды – пенсионный, социального страхования и обязательного медицинского страхования; осуществляется кредитно-денежная и валютная политика; контролируется деятельность банков, функции и система которых отражает происходящие в стране преобразования.

Значительное место в финансовом праве занимают нормы, регулирующие порядок налогообложения организаций и граждан. Налоги теперь – не только главный источник бюджетных доходов. Они призваны стать важным элементом государственного регулирования экономики и жизнеобеспеченности населения.

Изменения, затронувшие государственное устройство и систему местного самоуправления, отразились на структуре источников российского финансового права – в их состав, помимо нормативных актов федерального уровня, входит широкий круг актов субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствии с их компетенцией. Усиление роли законодательных актов в регулировании финансовых отношений повлекло за собой кодификацию финансово-правовых норм, о чем свидетельствует принятие Бюджетного, Налогового и Таможенного кодексов РФ (впоследствии Таможенного кодекса Таможенного союза).

Социально-экономические и политические процессы, происходящие в современной России, имеют негативное влияние на формирование финансового права и эффективность его действия: ему свойственны нестабильность, нередко несоответствие нормам других отраслей права, недостаточная четкость некоторых положений, наличие пробелов. И тем не менее, российское финансовое право, воспринявшее опыт правового регулирования финансовых отношений в странах с развитой рыночной экономикой, в целом отражает новые условия жизни общества, что предопределяет его важную роль в экономических и социальных преобразованиях, в развитии производственного потенциала страны и укреплении ее финансовой системы.

Изучение норм финансового права, понимание механизма их действия необходимо прежде всего юристам независимо от сферы их деятельности, сотрудникам представительных и исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, а также предпринимателям и гражданам. Неслучайно важной задачей в настоящее время стало повышение уровня финансово-правовой грамотности в стране.

Оспаривание требования об уплате налога как индивидуального налогового-правового акта

В статье рассматриваются вопросы, связанные с возможностью оспаривания требования об уплате налога как индивидуального налогового-правового акта. Анализируется деятельность налоговых органов и возможности оспаривания их требований о взыскании налоговых платежей при соответствующих нарушениях. Выдвинуто предложение по разграничению таких понятий, как «повторное требование» и «уточненное налоговое требование».

In article some questions connected with possibility of contest of the requirement about payment of a tax as the individual tax and legal act are considered. The author analyzes activity of tax authorities and possibility of contest of requirements of data of bodies about collecting tax payments at the corresponding violations. The offer on differentiation of such concepts as "the repeated requirement" and "the specified tax requirement" is put forward.

Ключевые слова: требование об уплате налога, оспаривание индивидуального налогового-правового акта, возможности оспаривания, обязанность уплаты налога, уплата налоговых платежей, направление повторных требований, неправомерность требования об уплате налога.

Key words: requirement about tax payment, contest of the individual tax and legal act, possibilities of contest, the duty of payment of a tax can be challenged, payment of tax payments, direction tax authorities of repeated requirements, Illegality of the requirement about tax payment.

В соответствии с п. 1 ст. 69 НК РФ требованием об уплате налога признается «письменное извещение налогоплательщика о неуплаченной сумме налога, а также об обязанности уплатить в установленный срок неуплаченную сумму налога»¹. Как разъяснено в п. 21 Постановления Пле-

© Алимбекова А. С., 2013

¹ Н.П. Кучерявенко выделяет следующие особенности налогового требования: 1) это официальный письменный документ, адресованный налоговым органом налогоплательщику; 2) оно содержит исчерпывающую информацию о претензиях к налогоплательщику со стороны налоговых органов; 3) его направление является формой реагирования налогового органа на факт неисполнения налогоплательщиком обязанности

нума ВАС России от 22 июня 2006 г. № 25, предъявление требования об уплате налога расценивается НК РФ в качестве необходимого условия для осуществления впоследствии мер по принудительному взысканию, поскольку в таком требовании налоговым органом устанавливается срок его исполнения, с истечением которого Кодекс связывает возникновение у налогового органа права на осуществление принудительного взыскания в бесспорном или судебном порядке указанной в данном документе задолженности. Как справедливо отмечает, Н.И. Химичева, в индивидуально-правовых актах конкретизируются общие правила, вводимые нормативными актами².

Достаточно часто в практике применения ст. 69 НК РФ налоговые органы направляют так называемые повторные требования. Вместе с тем НК РФ не предоставляет налоговому органу права направлять налогоплательщику повторное требование. Налоговые органы обязаны выставить требование об уплате налоговой санкции (штрафа) по правилам, установленным гл. 10 «Требование об уплате налога» НК РФ. Между тем гл. 12 НК РФ не предусматривается даже самого понятия «повторное требование об уплате налога». Другие нормы НК РФ также не упоминают таких понятий, как «первоначальное» и «повторное» требование об уплате налога (штрафа). Кодекс содержит лишь понятие «уточненное требование об уплате налога (штрафа)», при этом ст. 71 предусматривает только один случай направления уточненного требования – это изменение налоговой обязанности после направления первоначального требования. Отсутствие условий для направления уточненного требования при фактическом наличии выставленного уточненного требования по сути означает, что налоговый орган направил повторное требование. В связи с этим повторное налоговое требование всегда является незаконным, так как закон не устанавливает право налоговых органов повторно направлять требование об уплате тех же сумм налогов, сборов, штрафов³.

К сожалению, налоговые органы достаточно часто в практике правоприменения нарушали указанное положение, пользуясь тем, что в НК РФ

по уплате налога и сбора; 4) оно предполагает совмещение восстановительной (погашение недоимки) и штрафной функций в налогообложении; 5) предшествует мерам принудительного взыскания соответствующих сумм (подробнее см.: Налоговое право Украины : учеб. пособие / под ред. Н.П. Кучерявенко. Харьков, 2004. С. 183–188.

² См.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 69; Химичева Н.И. Налоговое право: учеб. М.: БЕК, 1997. 336 с.

³ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 25.04.2007 г. № Ф03-А24/07-2/366 // КонсультантПлюсРегион

не указано, что требование об уплате налога, сбора, штрафа может быть признано недействительным. Такая возможность установлена п. 48 Постановления Пленума ВАС РФ от 28 февраля 2001 г. № 5 «О некоторых вопросах применения части первой НК РФ»⁴. Необходимо заметить, что в судебной практике уточненное налоговое требование иногда называют «повторным», используя данные понятия в качестве синонимов⁵. Однако уточненное требование является самостоятельным индивидуально-правовым актом налогового органа, поэтому также может быть признано недействительным в судебном порядке⁶. В связи с этим именование уточненного требования повторным юридически некорректно, поскольку данные понятия имеют различное правовое содержание и не могут отождествляться. Повторное требование означает, что налоговый орган второй раз направляет налогоплательщику юридически аналогичное требование. Учитывая то, что направление требования об уплате налога (штрафа) является обязательной стадией принудительного взыскания налога (штрафа), с его направлением НК РФ напрямую связывает действия налоговых органов по бесспорному взысканию налогов после истечения сроков, установленных для исполнения налогоплательщиком требования об уплате налога (штрафа). Следовательно, в определенных случаях направление указанного требования означает не что иное, как желание налоговых органов восстановить пропущенный срок для принятия решения о бесспорном взыскании налога (штрафа). Такие правоприменительные действия налоговых органов незаконны, так как закон не предусматривает возможности восстановления срока, установленного ст. 46, 47 НК РФ, посредством направления повторного требования.

При этом указанное требование должно не только быть «вовремя» отправлено налогоплательщику, но и иметь письменную форму и содержать целый перечень конкретных сведений, указанных в п. 4 ст. 69 НК РФ. К сведениям НК РФ отнесены таковые: о сумме задолженности по налогу, размере пеней, начисленных на момент направления требования, сроке уплаты налога, установленного законодательством о налогах и сборах, сроке исполнения требования, а также мерах по взысканию налога и обеспечению

⁴ См.: Вестник ВАС РФ. 2001. № 7.

⁵ См., напр.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 08.08.2005 г. по делу № А29-9744/2004а. // КонсультантПлюсРегион

⁶ Так, в Постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 20.02.2002 г. № Ф04/603-58/А46-2002 указано, что «как первоначальное, так и уточненное требования налогового органа об уплате налогов являются самостоятельными ненормативными актами» // КонсультантПлюсРегион

исполнения обязанности по уплате налога, которые применяются в случае неисполнения требования налогоплательщиком⁷. Другими словами, требование во всех случаях должно содержать подробные данные об основаниях взимания налога, а также ссылку на положения закона о налогах, которые устанавливают обязанность налогоплательщика уплатить конкретный налог.

В связи с этим достаточно актуальным в практике применения налогово-правовых норм является вопрос о том, будет ли правомерным требование об уплате налога, не соответствующее условиям п. 4 ст. 69 НК РФ. Анализ судебной практики позволяет сделать вывод, что отсутствие в акте сведений, установленных ст. 69 НК РФ, не всегда служит основанием для признания требования об уплате налога незаконным. Так, ФАС Западно-Сибирского округа в Постановлении от 24 января 2007 г. № Ф04-8947/2006(30073-А46-26) указал, что несоответствие требования об уплате налога форме и содержанию, установленным ст. 69 НК РФ, не является безусловным основанием для признания его судом недействительным. Суды, вынося подобные решения, аргументируют свою позицию тем, что «признание требования об уплате налога и сбора недействительным по формальным основаниям, то есть незначительным нарушениям требований, установленных главой 10 НК РФ, не влечет правовых последствий, таких как прекращение обязанности налогоплательщика по уплате налога и (или) сбора». Однако суды однозначно признают, что требование об уплате налога и сбора может быть признано недействительным, если оно не соответствует фактической обязанности налогоплательщика по уплате налога и пеней или если нарушения, допущенные налоговым органом при оформлении требования, являются существенными.

Наличие столь противоречивой арбитражной практики по данному вопросу позволяет констатировать, что неправомерность требования об уплате налога, несоответствующего условиям п. 4 ст. 69 НК РФ, налогоплательщику в каждом конкретном случае необходимо оспаривать в суде. Это замечание, безусловно, касается всех без исключения случаев оспаривания индивидуальных налогово-правовых актов в суде.

⁷ Также см.: Приказ ФНС РФ от 01.12.2006 г. № САЭ-3-19/825@ «Об утверждении форм требования об уплате налога, сбора, пени, штрафа, документа о выявлении недоимки у налогоплательщика (плательщика сборов) или налогового агента, а также документов, используемых налоговыми органами при применении обеспечительных мер и мер принудительного взыскания задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 4.

Об особенностях финансово-правовых санкций

На основе анализа нормативно-правовых актов и научных трудов выделяются основные признаки финансово-правовых санкций.

In the article the author on the basis of the analysis of normative legal acts and scientific works allocates the main signs of financial and legal sanctions.

Ключевые слова: финансово-правовая ответственность, финансово-правовые санкции, штраф, пеня.

Key words: financial and legal responsibility, financial and legal sanctions, fine, penalty.

Вопрос о финансово-правовых санкциях в теории финансового права, к сожалению, недостаточно исследован. Данная проблема рассматривалась в работах Н.И. Химичевой, давшей общую характеристику и выявившей особенности финансово-правовых санкций¹, а впоследствии – М.В. Карасевой².

В советской юридической науке изучением мер финансово-правовой ответственности занимались Е.А. Ровинский³, Ю.А. Венедиктов, А.М. Черепяхин⁴. Специальными исследованиями в этой области можно назвать монографии А.В. Андреева «Финансово-правовые санкции», И.И. Розанова «Финансово-правовые средства обеспечения государственной финансовой дисциплины» и др.

Однако необходимо отметить, что большинство теоретических положений, сформулированных в вышеназванных работах, вышедших до

© Арсланбекова А. З., 2013

¹ См.: Химичева Н.И. Финансово-правовые санкции в системе правовых средств обеспечения качества продукции // Сов. гос-во и право. 1984. № 8. С. 38; Советское финансовое право / отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. М.: Юрид. лит., 1987. С. 71–72; Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юрист, 1995. С. 32–33; 1999. С. 58–60.

² См.: Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: учеб. М.: Юрист, 1999. Гл. 8.

³ См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Госюриздат, 1960.

⁴ См.: Венедиктов Ю.А., Черепяхин А.М. Финансовые санкции в системе управления. М.: Финансы и статистика, 1985.

1990-х годов, в значительной степени утратили свою актуальность в связи с изменениями в экономической сфере государства, затронувшими соответственно и финансово-правовые санкции.

Следует также сказать, что с введением в правовую науку понятия «финансово-правовая ответственность» произошло ее отождествление с предусмотренными законом финансовыми санкциями. По мнению Е.С. Белинского «санкция – мера наказания за нарушение правовой нормы. В отличие от санкции, которая в этом смысле пребывает в статистическом состоянии, без движения, ответственность – более широкое понятие, чем входящая в нее санкция, находится в динамике и представляет собой реализацию, фактическое применение правовой нормы»⁵.

Таким образом, санкция не как элемент правовой нормы, а как государственно-правовые последствия несоблюдения норм права является мерой ответственности. Соответственно финансово-правовая санкция – мера финансово-правовой ответственности, которая наступает в случае несоблюдения субъектами финансовых правоотношений установленных предписаний и порядка образования, распределения и использования денежных фондов государства, муниципальных образований, предприятий, организаций, учреждений.

Применительно к каждому основанию финансово-правовой ответственности действует строго определенная система санкций. Санкции каждого блока подсистемы финансово-правовой ответственности призваны устранять неблагоприятные экономические последствия, вызванные нарушением финансовой дисциплины⁶.

Исходя из общетеоретического подхода к основанию применения юридической ответственности, можно отметить, что основанием применения меры ответственности, в том числе финансовых санкций, является совершение финансового правонарушения.

Содержание финансово-правовых санкций состоит в ограничении, лишении прав или других благ лица, к которому они применяются, т. е. посредством финансовых санкций государство заставляет нарушителя претерпевать определенные ограничения его прав, независимо от того, желает он этого или нет.

Финансово-правовые санкции применяются к субъектам финансовых правоотношений, которые являются реальными участниками конкретных

⁵ Белинский Е.С. К вопросу о правовой природе ответственности по налоговому законодательству // Хоз-во и право. 1995. № 8. С. 111.

⁶ См.: Венедиктов Ю.А., Черпахин А.М. Указ. соч. С. 9.

правоотношений. В теории финансового права данный круг субъектов разделяется на три основные группы: общественно-территориальные образования, коллективные субъекты, индивидуальные субъекты. Возможно подразделение субъектов финансового права и на две группы: организации, куда входят две первые из названных выше групп, и граждане в качестве индивидуальных субъектов⁷.

Характерной особенностью субъектов финансово-правовой ответственности является то, что, в отличие от субъектов административной и дисциплинарной ответственности, они могут как находиться, так и не находиться в организационных отношениях с органом, налагающим наказание.

Для финансово-правовых санкций характерен судебный и бесспорный порядок их применения. В юридической литературе предпринимались попытки отнести ряд финансовых санкций к административным на том основании, что они применяются в административном порядке⁸. Но, как отмечает И.И. Розанов, «сущность финансовой санкции вовсе не меняется от того, в каком порядке – административном или судебном – она реализуется. Более того, содержание финансовых санкций существенно влияет на способ или форму ее применения. Поэтому отнесение санкций к той или иной отрасли права зависит не от их названия и порядка (способа) применения, а от того, использование нормы какой отрасли права (уголовного, административного, гражданского, финансового) они непосредственно обеспечивают»⁹.

Финансово-правовые санкции налагаются специально уполномоченными на то органами: Федеральным казначейством, Федеральной налоговой службой, Центральным банком РФ и др.

Денежные средства, изъятые у нарушителей финансового законодательства в качестве санкций, преимущественно зачисляются в соответствующие государственные денежные фонды как налоговые доходы (например, налоговые санкции), что свидетельствует о фискальном характере исследуемых мер ответственности.

⁷ См.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Норма Инфра-М, 2012. С. 77.

⁸ См.: Бахрах Д.Н., Кролис Л.Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журн. рос. права. 1997. № 8. С. 87.

⁹ Розанов И.И. Финансово-правовые средства обеспечения государственной финансовой дисциплины: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1971. С. 8.

Некоторые авторы подразделяют финансовые санкции по способу воздействия на праввосстановительные, штрафные и санкции, которые сочетают в себе эти элементы¹⁰. Но, думается, особенность именно финансово-правовых санкций – сочетание в них праввосстановительной и штрафной (карательной) функций. В связи с этим следует согласиться с Н.И. Химичевой, отмечавшей, что «пожалуй, трудно найти финансово-правовую санкцию, в которой эти элементы существовали бы отдельно, хотя степень их проявления в каждом конкретном случае неодинакова»¹¹.

Совпадение праввосстановительной и штрафной функций объясняется имущественным характером финансовых правоотношений, с одной стороны, и обеспечением доходной части бюджета, если говорить о налоговой и бюджетной сфере, с другой. При применении праввосстановительных санкций существенным является определение уже существующих обязанностей нарушителя и их, в случае необходимости, принудительное осуществление, при применении штрафных санкций – правильная квалификация правонарушения, индивидуализация примененных к правонарушителю мер финансового принуждения.

Финансово-правовая санкция в основном имеет имущественный характер. Она либо устанавливается в каком-то количественном отношении к сумме доходов, выручки и т. п., подлежащих изъятию у нарушителей финансовой дисциплины, либо выражается в принудительных действиях, реализация которых ограничивает финансовую базу определенных субъектов или ужесточает режим ее использования¹².

Чаще всего в качестве финансово-правовых санкций применяются пеня и штраф. Пеня, рассматриваемая в гражданских правоотношениях как один из видов неустойки, в финансовых правоотношениях служит способом принуждения к исполнению в срок финансовой обязанности. В отличие от пени штраф преследует цель гарантировать осуществление обязанностями лицами установленного порядка и действующих правил в области государственных финансов¹³.

¹⁰ См., например: *Венедиктов Ю.А., Черепухин А.М.* Указ. соч. С. 63.

¹¹ *Химичева Н.И.* Финансово-правовые санкции в системе правовых средств обеспечения качества продукции // *Сов. гос-во и право.* 1984. № 8. С. 41.

¹² См.: *Химичева Н.И.* Там же. С.38.

¹³ См.: *Ровинский Е.А.* Указ. соч. С.126.

Пеня обычно устанавливается в виде процента от суммы просроченного обязательства и начисляется за каждый день просрочки в течение определенного периода, после которого взыскивается разовый штраф¹⁴. Штраф, как денежная санкция, устанавливается в твердой денежной сумме или в процентах от суммы невыполненного обязательства.

Поскольку финансовые санкции могут носить как карательный, так и восстановительный характер, то действующее законодательство допускает в ряде случаев их применение без учета вины правонарушителя.

Характерным признаком финансово-правовых санкций является то, что они не находят своего применения (кроме штрафа и пени) в какой-либо другой отрасли права. К специфическим видам финансово-правовых санкций можно отнести, например, отзыв лицензий на осуществление отдельных видов деятельности (страховой, банковской), предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса и др.

Применение финансово-правовых санкций в первую очередь преследует цель возмещения причиненного ущерба финансовым интересам государства, а потом уже – наказание лица, совершившего правонарушение и предупреждение совершения им новых правонарушений.

На основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод, что финансово-правовые санкции – это меры финансово-правовой ответственности, применяемые уполномоченными на то государственными органами к физическим лицам и организациям за нарушение финансового законодательства, состоящие в возложении на правонарушителя дополнительных обременений личного, имущественного или организационного характера в целях приведения его поведения в соответствие с предъявляемыми законом требованиями.

¹⁴ Следует заметить, что Налоговый кодекс РФ относит пеню не к мерам ответственности за совершение налогового правонарушения, а к способам обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов (п.1 ст. 72 НК РФ).

Сочетание публичных и частных интересов как принцип финансового и таможенного права

В статье рассматривается содержание принципа сочетания публичных и частных интересов в финансовом и таможенном праве. Обращается внимание на изначальный конфликт интересов между органами, исполняющими фискальные функции, и подконтрольными им субъектами. Анализируется влияние интеграционных процессов на реализацию принципа сочетания публичных и частных интересов.

The article deals with the content of the principle of combining public and private interests in the financial and customs law. Attention is paid to the original conflict of interest between the agencies performing fiscal functions, and under their control subjects. Analyzes the impact of the integration process for the implementation of the principle of combining public and private interests.

Ключевые слова: публичные и частные интересы, финансовое право, таможенное право, конфликт интересов, интеграция.

Key words: public and private interests, financial law, customs law, conflict of interest, the integration.

Принципы права – основополагающие начала, на которых строится система общественных отношений, урегулированных нормами права. Они являются фундаментом для построения и функционирования законодательства в самом широком его понимании, а также реализации нормативных предписаний на практике.

Необходимость учета частного и публичного интереса характеризует современное взаимодействие личности, общества и государства. Их оптимальное соотношение возможно при уважении интересов друг друга, при их взаимной ответственности и только в государстве с высокоразвитыми демократическими институтами, стабильной экономикой, сформировавшейся политической системой.

Начавшиеся с переходом к рыночной экономике реформы, с одной стороны, расширили спектр свобод граждан (например, свобода экономической деятельности), а с другой – привели к ограничению их интересов (необоснованное вмешательство государства в хозяйственную деятельность, налоговое бремя, низкий уровень благосостояния граждан). При этом гипертрофированное внимание к публичным интересам неминуемо ущемляет частные, не позволяет им динамично развиваться и в полной мере реализовываться. Недовольство проводимой государственной политикой усиливает противостояние власти и населения, при котором адекватное соотношение частных и публичных интересов становится невозможным.

Государственно-властный характер отраслей публичного права не означает умаления роли частных субъектов (граждан, организаций), вступающих в отношения, являющиеся предметом правового регулирования этих отраслей. Более того, речь здесь должна идти о стремлении к поиску оптимального баланса интересов публичной власти и субъектов, подконтрольных ей.

Конфликт интересов традиционен для отраслей, в основе которых находятся отношения фискальной направленности: это финансовое и таможенное право. Органы, осуществляющие фискальную деятельность (взимание налогов и иных обязательных платежей и формирование казны государства), нацелены на решение задачи формирования доходной части бюджетной системы, тогда как частные субъекты заинтересованы в минимизации издержек, снижении тяжести налогового бремени. В данной связи особого внимания заслуживает исследование принципа сочетания публичных и частных интересов.

В финансовом праве развернутая система принципов сформулирована и проанализирована основоположником финансово-правовой науки, профессором Н.И. Химичевой. В числе основных общетраслевых принципов финансового права Н.И. Химичева называет приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан¹. Данный принцип предполагает использование финансово-правового инструментария в целях государственного регулирования экономики, основываясь на общезначимых задачах государства. Вместе с тем указанное начало не противоречит

¹ См.: Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финанс. право. 2009. № 2.

частным интересам личности, напротив, его последовательная реализация положительно отражается на них². Решение общественно значимых задач невозможно без адекватного финансового обеспечения, что составляет суть финансовой деятельности государства.

В науке финансового права вопросам соотношения публичных и частных интересов уделено достаточно внимания. Как подчеркивает М.В. Карасева, современная «правовая политика налоговой справедливости – это политика максимального сочетания в законодательстве интересов налогоплательщика и государства»³. Добиться этого достаточно сложно, поскольку неравенство сторон – участников финансовых правоотношений, порождает противоречие их интересов. Такой конфликт усугубляется излишней динамикой налогового законодательства, тяжестью налогового бремени, высоким уровнем коррупции, недостатком мер налогового стимулирования.

С целью поиска демократического подхода к урегулированию фискальных разногласий в налоговой сфере среди указанных интересов важно не развивать ошибочные направления налоговой политики и не повторять пройденных стадий, а ориентироваться на перспективные правовые способы согласования интересов налогоплательщиков, общества и государства⁴. Явное превалирование публичных интересов над частными свидетельствует о несовершенстве налогово-правового регулирования и, как следствие, недостатках правоприменительной практики в этой сфере.

Принцип соотношения частных и публичных интересов исследуется и в числе основополагающих начал в таможенном праве⁵.

Публично-правовой характер отрасли таможенного законодательства не означает умаления роли частных интересов в данной области. Лица, перемещающие товары через таможенную границу, исполняют таможенные операции, участвуют в процессах таможенного оформления и таможенного контроля, уплачивают таможенные платежи, а значит, могут рассчитывать на учет их мнения при совершенствовании правовых норм, регулирующих эти отношения. Субъекты внешнеторговой деятельности, являясь «донорами» бюджета, формируют более половины

² См.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 45–46.

³ Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. С. 112.

⁴ См.: Смирнов Д.А. Принципы российского налогового права: понятие, формирование, реализация: моногр. / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2011. С. 79.

⁵ См.: Колесников Г.Г. Соотношение частных и публичных интересов в таможенном праве: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 17–39.

государственной казны, а таможенные органы обязаны оказать им содействие в развитии международного товарооборота. В данной связи следует признать, что в отрасли таможенного законодательства публичные и частные интересы соприкасаются очень близко. Поддержание их баланса возлагается на законодательство, применяющееся в области таможенного дела, а также на эффективную практику его применения.

В современных условиях приоритетные направления деятельности таможенных органов состоят в содействии развитию внешней торговли, ускорении товарооборота, унификации таможенных процедур. Это свидетельствует о стремлении государства к достижению оптимального баланса между публичными и частными интересами, что позволит добиться максимальной эффективности деятельности таможенных органов.

Между тем для таможенных органов приоритетным направлением деятельности остается формирование государственной казны за счет аккумулируемых таможенных платежей, а для участников внешнеэкономической деятельности и граждан – упрощение таможенных процедур и минимизация соответствующих затрат. Очевидно и то, что государство чаще всего оказывает предпочтение публичным интересам перед частными. Например, ежегодно возрастающий размер установленных плановых показателей по доходам в бюджет ставит лиц, перемещающих товары через таможенную границу, в условия, когда они вынуждены искать лазейки в законодательстве, пытаться минимизировать свои издержки в отношениях с таможенными органами, а иногда и совершать неправомерные деяния в таможенной сфере.

Положительно оцениваемое специалистами образование Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана одновременно усложнило для участников ВЭД, как, впрочем, и для таможенных органов, понимание таможенного законодательства. Если ранее система источников таможенного права была по сути двухуровневой: федеральные законы, включающие Таможенный кодекс РФ и подзаконные нормативные акты, то теперь необходимо ориентироваться на пять уровней:

- Таможенный кодекс Таможенного союза;
- международные соглашения по вопросам, не урегулированным кодексом;
- решения Евразийской экономической комиссии и Комиссии Таможенного союза;
- национальные законы;
- подзаконные нормативные акты.

Вступление России в ВТО усугубляет эту проблему, поскольку приоритет теперь будет отдаваться международно-правовым нормам, разработанным в рамках этой организации. Таким образом, система источников таможенного права расширилась и включает в себя нормы, действующие на международном, союзном и национальном уровнях.

Нельзя не отметить, что все же в последние годы наметилась тенденция, отражающая некую заинтересованность государства в нахождении разумного баланса между публичными и частными интересами. В Таможенном кодексе Таможенного союза заложены юридические механизмы, которые должны обеспечить ускорение товарообмена между странами, в связи с чем основной целью таможенных органов стало содействие развитию внешней торговли, в их числе: применение специальных упрощений для уполномоченных экономических операторов, использование системы управления рисками, введение пост-контроля и детальная его регламентация и пр. Отрадно, что за последние три года в области таможенного дела было принято более десяти административных регламентов, нацеленных на обеспечение прозрачности деятельности таможенных органов при осуществлении государственных функций и оказании государственных услуг.

И публичным, и частным интересам в таможенной сфере соответствует процедура введения электронного декларирования (ее обязательное применение планируется с 1 января 2014 г.), однако полный переход на такой документооборот осложняется имеющимися в настоящее время требованиями использования ряда документов на бумажных носителях. В связи с этим таможенные органы должны инициировать активизацию процесса совершенствования межведомственного электронного взаимодействия.

Между тем, несмотря на новый законодательный подход к деятельности таможенных органов, они по-прежнему находятся в конфронтации с субъектами внешнеэкономической деятельности и не выполняют поставленную перед ними задачу. Нередко предприниматели отказываются от осуществления экспортно-импортных операций, предвидя необходимость уплаты не только высокого объема таможенных платежей, но и «вознаграждения» сотруднику таможенного органа. Не секрет, что малый и средний бизнес практически отказался от ведения внешнеэкономической деятельности, предпочитая закупать импортный товар в России у посредников – крупных оптовых фирм. Это значит, что государственная политика в области таможенного дела «отсекает» от внешней торговли большой пласт

хозяйствующих субъектов, не желающих по ряду вполне объективных причин вступать во взаимоотношения с таможенными органами.

Конфликт между публичными и частными интересами отражает невысокий процент доверия участников ВЭД к таможенной службе. Немало предпринимателей рассматривают взаимоотношения с таможней как финансовый риск и полагают, что таможенные процедуры усложняются, а издержки растут. Для многих хозяйствующих субъектов создание Таможенного союза сопряжено с очередными изменениями таможенного законодательства, что, на их взгляд, свидетельствует о нестабильности в данной области.

Справедливости ради следует отметить и недостаточный уровень доверия таможенных органов к участникам ВЭД. В России по товарам, относящимся к определенным группам риска, таможенному досмотру подвергаются 44 % импортных товаров, тогда как в Германии этот показатель составляет 3 %, а в США – 1–2 %.

Между тем внутренний конфликт власти и бизнеса характерен не только для финансовой и таможенной сферы. По заказу Российского союза промышленников и предпринимателей в 2009 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения в 40 субъектах Российской Федерации был проведен социологический опрос о трудностях, возникающих перед предпринимателями. На первый план вышли две проблемы: коррупция и высокие административные барьеры. Этими же недостатками озабочены и иностранные лица, заключающие внешнеторговые сделки с отечественными партнерами. Следует отметить и неготовность в некоторых случаях органов власти, отдельных должностных лиц применять новые инструменты регулирования в сфере финансов и внешней торговли.

Важное место в нахождении баланса между публичными и частными интересами занимают звенья таможенной инфраструктуры (таможенные представители, перевозчики), представители бизнес-сообщества и общественных организаций. В их числе Торгово-промышленная палата, регулярно проводящая мониторинг применения таможенного законодательства. Так, в 2012 г. в результате его проведения были внесены предложения по сокращению сроков совершения таможенных операций при декларировании и выпуске товаров; уменьшению количества предоставляемых таможенным органам документов; введению института генеральной финансовой гарантии; пересмотру механизма контроля таможенной стоимости⁶.

⁶ См.: *Данилкин А.* Три «кита» концепции // *Таможня*. 2012. № 21 (308). С.3.

Один из наиболее актуальных вопросов, тормозящих достижение оптимального соотношения частных и публичных интересов, касается форсирования интеграционных процессов. В 2010–2012 гг. был образован Таможенный союз, сформировано Единое экономическое пространство, состоялось вступление России в ВТО. К 2015 г. прогнозируется создание Евразийского экономического союза. Данные обстоятельства обусловили существенное реформирование множества положений нормативных актов. Интеграция, начавшаяся с области таможенного дела, постепенно охватывает и другие сферы: антимонопольную, трудовую, миграционную, валютно-финансовую и пр. Изменения затронули и налоговое законодательство в связи с передачей функций по администрированию косвенных налогов, уплачиваемых при ввозе товаров на территорию Российской Федерации, от таможенных к налоговым органам. Одним из элементов евразийской интеграции может стать и создание единой валюты.

Между тем сочетание публичных и частных интересов требует проведения кропотливой работы по совершенствованию правового обеспечения интеграционных процессов, без чего они не будут успешными и эффективными. С проектами такого масштаба нельзя торопиться. Сначала нужно гармонизировать общее экономическое пространство России и ее стран-соседей. Если же государства – участники Евразийского экономического союза не создадут единые правила, не обеспечат одинаковое качество налогового и таможенного администрирования, это существенно дезориентирует бизнес⁷.

Таким образом, поиск разумного баланса публичных и частных интересов требует взвешенного подхода со стороны как законодателя, так и правоприменителя. При этом следует учитывать, что интеграция, несмотря на ее положительные характеристики, воспринимается частными субъектами в первую очередь как очередное изменение «правил игры», что особенно негативно оценивается в переходный период. И здесь важно обеспечить масштабное информирование и консультирование граждан и юридических лиц, разъяснение новых нормативных положений, повышение уровня финансовой грамотности. Именно тогда можно в определенной степени нивелировать недопонимание между контролирующими органами и подконтрольными субъектами, сгладить конфликт их интересов, поднять уровень доверия к публичной власти.

⁷ См.: *Маркелов Р.* Евро готовят конкурента // Рос. газета. 2012. 16 окт.

Принцип социальной направленности финансового правового регулирования

В данной статье рассматривается социальная направленность финансово-правового регулирования как принцип финансового права. В частности, обосновывается необходимость проведения государством социально ориентированной финансово-правовой политики и дается краткий анализ ее реализации в России в последнее десятилетие.

This article is devoted to the description of the social orientation of financial lawful regulation as the principle of financial law. Particularly, the author gives grounds to the necessity to carry out socially directed financial lawful policy by the state and gives a brief analysis of its implementation in Russia in the last decade.

Ключевые слова: социальная направленность финансово-правового регулирования, социальное государство, финансово-правовая политика, принцип финансового права.

Key words: social orientation of financial lawful regulation, social state, financial lawful policy, principle of financial law.

Конституционный принцип социального государства, закрепленный в ст. 7 Основного закона России, находит свое развитие и в действующем финансовом законодательстве РФ, и как следствие, отражение при осуществлении государством и его территориальными подразделениями финансовой деятельности.

В финансово-правовой литературе принцип социального государства первоначально нашел свое воплощение в принципе социальной направленности финансовой деятельности в РФ, впервые сформулированном Н.И. Химичевой в качестве одного из основных принципов данной деятельности¹. В дальнейшем вышеназванный автор справедливо стал трактовать его уже как принцип финансового права, дав ему новое наименование – социальная направленность финансово-

правового регулирования². При этом глубинная суть рассматриваемого понятия осталась неизменной. Для того чтобы действительно создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека, особенно важно учитывать общественно значимые ценности (здоровье людей, институт семьи и т. д.) при разработке и реализации именно финансовой политики, осуществлении именно финансовой деятельности (например, при формировании и исполнении бюджетов, внебюджетных фондов, налогообложении). Финансово-правовая политика должна носить четко выраженную социальную или, точнее, общественную направленность, реализовываться не в интересах отдельных социальных групп, а всего общества или, по крайней мере, его большинства.

Эффективное выполнение публично-правовыми образованиями своих задач и функций в целях социально-экономического развития страны, повышения уровня жизни граждан невозможно без взвешенной, последовательной экономической и правовой политики государства. В связи с этим важнейшими составляющими последней выступают соответственно финансовая и финансово-правовая политика. Ключевая же роль в процессе легитимации и осуществлении политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур в сфере публичных финансов вполне очевидно принадлежит нормам финансового права. Поэтому финансово-правовая политика государства является важнейшим самостоятельным направлением его правовой политики: ни одно решение, затрагивающее существенные вопросы жизни страны, не остается реализованным без соответствующей финансовой поддержки со стороны публично-правовых образований. Следует согласиться с мнением Е.В. Покачаловой, что при разработке концепций политики представителями как экономической, так и финансово-правовой науки одной из основных задач должно быть правильное и четкое определение ее приоритетных целей прежде всего на основе конституционного принципа социального государства³.

Необходимость проведения в РФ социально ориентированной государственной политики, в том числе финансово-правовой, остро назрела в начале XXI в. в связи с наличием в стране системного

² См.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд. М.: Юрист, 2003. С. 39–40.

³ См.: Покачалова Е.В. Социальная составляющая долговой правовой политики России как основа ее эффективности в условиях бюджетного реформирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 4. С. 24.

экономического кризиса, социального упадка, которые стали результатом неудачных, непродуманных государственных преобразований в соответствующих сферах. Элементы указанной политики первоначально появились, а затем стали последовательно выражаться в программных документах (например, в ежегодных, в том числе бюджетных, посланиях Президента России Федеральному Собранию в 2002–2007 гг.), указах и выступлениях Президента РФ В.В. Путина, и в дальнейшем – федеральных законах и других нормативно-правовых актах.

Наиболее яркими примерами воплощения финансово-правовой политики, затрагивающей вопросы социальной сферы, выступают федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год, принимаемые с 2003 г., и нормативно-правовые акты, направленные на реализацию приоритетных национальных проектов, носящих ярко выраженный социально ориентированный характер. К таким актам можно отнести, например, федеральные законы «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О развитии сельского хозяйства».

Финансово-правовая политика реализуется по различным направлениям, которые наиболее часто подразделяют в соответствии со структурой финансовой системы либо исходя из структуры системы финансового права. В частности, выделяют бюджетно-правовую, налогово-правовую, государственно-долговую правовую, валютную правовую политику и др. Учитывая такое многообразие видов финансово-правовой политики, затрагивающих целый комплекс социально-экономических вопросов развития общества, исследование ее социальной направленности целесообразно проводить по всем основным направлениям данной политики.

Следует отметить, что в период мирового экономического кризиса Российское государство не отказалось от стратегических целей своего развития, внося определенные коррективы в проводимую финансово-правовую политику. В условиях преодоления последствий данного кризиса особую актуальность приобрели вопросы укрепления глобальной финансовой системы, а также внутреннего строения финансов национальных государств. Решение данной задачи в разных странах имело различные результаты. В России стабилизация финансовой системы произошла благодаря достаточно слаженным мерам, предпринятым органами законодательной и исполнительной власти и нашедшим выражение в целом комплексе правовых актов, прежде всего в бюджетной и банковской сферах.

При этом главные ориентиры политики государства в социально-экономической сфере, намеченные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. и Бюджетной стратегии на период до 2023 г., остались неизменными. В частности, несмотря на возникший дефицит федерального бюджета, замедление роста валового внутреннего продукта, нестабильность в банковской системе и т. д., российским правительством был сохранен курс на выполнение ранее принятых социальных обязательств в полном объеме и повышение уровня жизни населения.

Приоритетные национальные проекты: «Развитие Агропромышленного комплекса», «Здравоохранение», «Образование» и «Жилье» выступили «ближними целями» по решению определенных ранее стратегических задач по модернизации здравоохранения и образования, формированию платежеспособного, массового рынка жилья. Последовательная реализация названных проектов, переросших впоследствии в целевые государственные программы, учитывая их ярко выраженный социально ориентированный характер, зависит от ряда факторов, в частности от продуманной финансово-правовой политики государства как в целом, так и по данному аспекту.

В этой связи возникает вопросы об источниках финансирования приоритетных национальных проектов и других социальных расходов. Это, прежде всего, средства государственных и местных бюджетов (в основном федерального бюджета), а также государственных социальных внебюджетных фондов. Возможность направить названные средства на заявленные руководством государства социальные инициативы появилась во многом благодаря удачной для России конъюнктуре цен на природные ресурсы на мировом рынке. Очевидно, что в дальнейшем основным источником пополнения федерального бюджета должны стать средства, полученные в результате функционирования российской экономики внутри страны. Необходимость этого понимают и в Правительстве РФ, которое при разработке федерального закона о федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг. попыталось существенно снизить зависимость расходов федерального бюджета от его нефтегазовых доходов. Тем не менее, Правительству РФ до 2014 г. разрешается без принятия соответствующего федерального закона направлять в форме межбюджетных трансфертов средства Резервного фонда и иные остатки средств федерального бюджета, в частности на погашение дефицита

бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов⁴. Такое полномочие позволило государству в кризисный период и позволяет уже в посткризисных условиях реализовывать запланированные программы в области социального страхования.

Реализация принципа социальной направленности финансового права возможна через различные подразделения системы данной отрасли права, регулирующие соответствующие звенья финансовой системы: подотрасли (бюджетное и налоговое право), правовые институты, регулирующие финансовые отношения в сфере внебюджетных государственных денежных фондов, организации страхования, государственного и муниципального кредита и организации банковского кредитования.

Таким образом, Российское государство, несмотря на сохранение многих нерешенных проблем в социальной сфере, продолжает, в отличие от ряда развитых европейских стран, при регулировании практически всех видов финансовых отношений в кризисных и посткризисных условиях учитывать в определенной мере интересы различных слоев населения, в том числе нуждающихся в социальной поддержке и защите. При этом в нормах финансового права закреплены базовые и достаточно эффективные правовые механизмы реализации государством социальной политики, которые, тем не менее, нуждаются в совершенствовании.

⁴ См.: ст. 7 Федерального закона от 09.04.2009 № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 15. Ст. 1780; Федеральный закон от 30.09.2010 № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4971.

**Соотношение понятий «научная организация»
и «научное учреждение» в анализе финансово-правового
статуса субъектов научно-исследовательского сектора**

В статье анализируется соотношение терминов «научная организация» и «научное учреждение», обращается внимание на неясность их употребления, что влияет на финансово-правовой статус субъектов сектора науки.

The paper analyzes the relationship of the terms "scientific organization" and the "scientific establishment," the authors draw attention to the ambiguity of these terms, which affects the financial and legal status of the subjects of the scientific sector.

Ключевые слова: научные учреждения, научные организации, финансово-правовой статус, финансовая деятельность в сфере науки.

Key words: academic institutions, research organizations, financial and legal status, financial activities in the field of science.

Вопросы финансирования научно-исследовательской деятельности в России актуальны на протяжении многих лет как на законодательном уровне, так и в научном сообществе. Сфера науки – одна из самых расходных статей федерального бюджета, и это обуславливается рядом серьезных, можно сказать фундаментальных причин: непрерывностью процесса развития фундаментальной науки в мире; необходимостью развития современной системы организации фундаментальных исследований в Российской Федерации на базе академического сектора науки, а также повышения эффективности использования потенциала фундаментальной науки как стратегической составляющей развития общества и государства в целом; необходимостью возвращения передовых позиций по направлениям фундаментальной науки; организации научного обеспечения социально-экономического развития, технологического прорыва и национальной безопасности Российской Федерации; координации фундаментальных научных исследований, проводимых в государственных академиях наук в рамках различных программ и

проектов, в целях предупреждения дублирования тематики научных работ и неэффективного расходования средств федерального бюджета; необходимостью создания условий для расширенного воспроизводства научного потенциала¹.

Участники научно-исследовательского сектора занимают свое определенное место в финансовой деятельности государства, во многом влияя на нее. Финансово-правовой статус названных субъектов напрямую зависит от их организационно-правовой формы, поскольку это влияет на содержание заявленного статуса, на их финансовые права и обязанности, место в системе участников бюджетного процесса, положение в рамках налоговых правоотношений.

Научные организации входят в систему образования наряду с образовательными учреждениями. И в настоящее время употребление по отношению к научному сектору терминов «учреждение» и «организация» весьма различное. Например, в Федеральном законе от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» дается понятие «научной организации»², а в Федеральном законе от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» дается характеристика «научных учреждений»³, также в Указе Президента РСФСР от 21.11.1991 № 228 «Об организации Российской академии наук» упоминается «научное учреждение»⁴.

Гражданское законодательство дает в хозяйственный оборот два понятия «организация» и «учреждение». Согласно ст. 50 ГК РФ юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). Учреждением же признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций

¹ См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 03.12.2012 № 2237-р // «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013 – 2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 50(ч.6). Ст. 7089.

² О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // Рос. газета. 1996. 3 сент.

³ Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Рос. газета. 2012. 31 дек.

⁴ Об организации Российской академии наук: указ Президента РСФСР от 21.11.1991 № 228 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. № 4721. Ст. 1640.

некоммерческого характера. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). Так, учреждение является разновидностью организации с присутствием специфического признака – некоммерческий характер его деятельности.

Применительно к научно-исследовательской сфере получаем следующее соотношение терминов. В ст. 5 Федерального закона № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную и (или) научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации.

Исходя из различной специфики целей своей деятельности научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность. Научная организация может создавать структурное подразделение (лабораторию), осуществляющее научную и (или) научно-техническую деятельность на базе образовательного учреждения высшего профессионального образования с учетом образовательных программ и тематики научных исследований, в порядке, определяемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Научной организации, которая имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации, и научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание, Правительством Российской Федерации может присваиваться статус государственного научного центра.

Исходя из изложенного, научная организация может извлекать прибыль от осуществления научной и исследовательской деятельности, в то время как научное учреждение не ставит для себя первоочередной

целью извлечение прибыли. Научная организация является более широким понятием, чем научное учреждение.

На сегодняшний день законодательная база, регулирующая правоотношения в сфере науки, хаотично, «без оглядки» на сущность терминов, выработанных гражданским правом, оперирует данными категориями в ней, отсутствует четкое разграничение понятий научного учреждения и научной организации. Вместе с тем необходимость унификации употребления этих терминов при реализации финансовых правоотношений с участием научного сектора крайне велика, что на практике наблюдается в рамках механизма освобождения от уплаты налогов, в частности от НДС. Понятие учреждения науки (научной организации) налоговым законодательством не предусмотрено. Но, проведя анализ судебной практики⁵, а также разъяснений Писем различного уровня налоговых органов⁶, можно сделать вывод о том, что под учреждением науки (научной организации), в том числе в целях применения налога на добавленную стоимость, принимается организация любой формы собственности и ведомственной принадлежности, подтвердившая в указанном порядке факт осуществления в качестве основной деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность.

Таким образом, при участии научных субъектов в различного рода финансовых правоотношениях правоприменительными органами ставится знак равенства между анализируемыми понятиями, хотя это противоречит положениям науки гражданского и финансового права и вносит существенную неточность при формировании как общего, так и финансово-правового статуса данных субъектов.

⁵ См., напр.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 15.02.2005 № А33-8685/04-С3-Ф02-136/05-С1// КонсультантПлюс. Дата обр. 21.01.2013; Постановление ФАС Московского округа от 12.09.2008 № КА-А40/8498-08 по делу № А40-60452/07-33-363// КонсультантПлюс. Дата обр. 21.01.2013; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 12.12.2005 № Ф03-А59/05-1/4002// КонсультантПлюс. Дата обр. 21.01.2013.

⁶ См., напр.: Письмо ФНС России от 15.03.2006 № ММ-6-03/274@ «О применении освобождения от налогообложения налогом на добавленную стоимость в отношении научно-исследовательских работ, выполняемых учреждениями науки»// Налогообложение. 2006. №2.; Письмо ФНС России от 11.08.2005 № ММ-6-03/678@ «О направлении информации» // Налогообложение. 2005. № 6.; Письмо УФНС России по г. Москве от 16.02.2009 № 16-15/013746// Моск. налоговый курьер. 2009. № 11–12.; Письмо УФНС России по г. Москве от 24.08.2005 № 19-11/60008// Моск. налоговый курьер. 2006. № 1–2.

**О роли и месте государственных
внебюджетных фондов
в финансовой системе Российской Федерации**

В статье рассматривается структурный состав современной финансовой системы Российской Федерации, в частности один из ее элементов – государственные внебюджетные фонды. Представлен анализ имеющихся научных позиций по вопросу особенностей отдельных элементов финансовой системы, указывается место государственных внебюджетных фондов в финансовой системе, обосновывается их роль и значение в экономико-социальном развитии государства.

The article considers the modern RF financial system structure. In particular it is devoted to the state off-budget funds. Scientific base analysis of the financial system peculiarities is presented in the article. According to the researches the place of the state off-budget funds is defined. Its role and significance in economic and social development are substantiated here.

Ключевые слова: финансовая система; государственные финансы; частные финансы; элементы финансовой системы; государственные внебюджетные фонды.

Key words: financial system; state finances; private finances; financial system elements; state and off-budget funds.

Вопросы сущности финансовой системы, элементов, входящих в ее структуры на протяжении многих десятилетий, являются предметом научной дискуссии среди ученых – специалистов в области финансового права. Несмотря на столь богатый научный опыт в исследовании данного вопроса, к единой унифицированной позиции, исключающей множественность толкования указанного вопроса, ученые до сих пор не пришли.

Следует отметить, что практически каждый ученый, занимающийся исследованием отдельных подотраслей, институтов финансового права, в той или иной степени изучал вопросы финансовой системы Российской

Федерации. При этом каждый исследователь выделял в качестве структурного элемента системы государственные внебюджетные фонды. В целях определения их роли и места в финансовой системе представим следующий анализ научных позиций по вопросам финансовой системы.

По мысли лингвистов, в общем смысле понятием «система» обозначается «совокупность элементов, объединенных в цельную структуру прямыми и обратными связями, определяющими свойства системы, выходящие за рамки простой суммы свойств составляющих ее элементов»¹.

Известный ученый К.С. Бельский называет финансовую систему государства статикой финансовой деятельности государства, ее «фотографией». По его словам, «по финансовой системе, имевшей место в эпоху Александра II, историки могут понять, как осуществлялась финансовая деятельность российского государства во второй половине XIX в., какая финансовая политика проводилась во времена русского самодержавия»².

Говоря о финансовой системе СССР, С.Д. Цыпкин указывал на употребление данного понятия в двух значениях:

- во-первых, как совокупность и взаимосвязь различных групп финансовых отношений, каждая из которых, имея особенности в аккумуляции и использовании денежных фондов, играет различную роль в общественном воспроизводстве³;

- во-вторых, как совокупность органов государства и учреждений, осуществляющих непосредственное руководство финансовой деятельностью государства⁴.

Ведущий ученый в области финансового права Н.И. Химичева указывает, что современная финансовая система строилась в том числе и с учетом зарубежного опыта, например в области создания и

¹ Птушенко А.В. Заметки о современном праве. М.: РИНФО, 2009. С. 60.

² Финансовое право: учеб. / отв. ред. и авт. предисл. проф. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрид. фирма «Контракт»: Волтерс Клувер, 2011. С. 27–28.

³ См.: Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М.: Изд-во МГУ, 1983. С. 5. Цит. по: Соколова Э.Д. Финансы, финансовая система и финансовая деятельность: теоретико-правовой аспект // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М.-Харьков: Право, 2011. С. 46.

⁴ См.: Финансовое право. М., 1978. С. 18. Цит. по: Соколова Э.Д. Финансы, финансовая система и финансовая деятельность: теоретико-правовой аспект // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М.-Харьков: Право, 2011. С. 47.

функционирования внебюджетных и бюджетных целевых фондов. «Финансовая система приобрела черты, присущие рыночным отношениям в экономике, сформированы финансовые институты на уровне местного самоуправления, органы которого, согласно Конституции РФ (ст. 12), не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем для финансовой системы России характерны специфические черты, которые отражают экономические и политические условия, традиции и приоритеты, сложившиеся в стране»⁵.

Подобное указание на специфичность финансовой системы, ее зависимость от направлений и целей государственного развития четко отражает наличие в финансовой системе в качестве самостоятельного ее элемента государственных внебюджетных фондов, которые были созданы, а затем приобрели самостоятельность структурного элемента в целях построения в Российской Федерации социального государства, стоящего на страже прав человека и гражданина, среди которых в особой защите нуждаются права на пенсионное, социальное и медицинское обеспечение.

Размер страховых взносов, уплачиваемых в бюджеты государственных внебюджетных фондов, порядок их взимания, контроль за их уплатой обязанными субъектами, закрепленные в Федеральном законе № 212-ФЗ, в полном объеме отражают проводимую в государстве социально-экономическую и фискальную политику государства, являющие собой один из этапов на пути нахождения оптимального соотношения интересов частных и публичных.

О.Н. Горбунова понимает под финансовой системой Российской Федерации либо «совокупность финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов», либо «совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих в пределах своей компетенции финансовую деятельность»⁶. При этом автор в финансовую систему в первом ее смысле, обосновывая необходимым использованием зарубежного опыта в условиях развития рыночной экономики, включает следующие денежные фонды:

⁵ Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 28.

⁶ Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева [и др.]; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2010. С. 10.

государственные финансы; финансы хозяйствующих субъектов; местные финансы; финансы страхования; кредит (государственный и банковский)⁷.

Если брать за основу второе определение финансовой системы профессора О.Н. Горбуновой, то одним из элементов подобной совокупности будут сами государственные внебюджетные фонды, которые осуществляют формирование, распределение и использование определенных денежных фондов в рамках проведения социальной политики государства.

Финансовая система является предметом научных споров не только российских ученых, но и представителей зарубежных научных школ финансового права.

Так, белорусский ученый Л.А. Ханкевич определяет финансовую систему государства как «совокупность определяемых правом собственности денежных фондов и установленного законом правового статуса каждого из этих фондов»⁸.

Определяя структурный состав финансовой системы Казахстана, А.И. Худяков делит их:

1) на частные финансы, включающие финансы коммерческих и некоммерческих организаций, страховых организаций; банков, негосударственных специальных фондов;

2) государственные финансы, в состав которых входят бюджетная система, внебюджетные целевые фонды, финансы государственного страхования, государственных банков, государственных предприятий и учреждений, а также центров хозяйственных систем (органов государственного управления)⁹.

Украинский ученый А.А. Нечай, в свою очередь, структурирует финансовую систему на подсистему публичных и частных финансов¹⁰.

Несмотря на столь обширную географию исследования данного вопроса, наблюдается некая тенденция по выделению в структуре финансовой системы:

⁷ Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева [и др.]; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2010. С. 10.

⁸ Ханкевич Л.А. Дискуссионные аспекты теории финансового права: моногр. Мн.: БИП-С Плюс, 2007. С. 39.

⁹ См.: Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: Баспа, 2001. С. 35.

¹⁰ См.: Нечай А.А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. К., 2005. С. 9.

1) в общем смысле двух групп – частных и публичных финансов. Об этом в своих трудах пишут Э.Д. Соколова, А.А. Нечай и т. д.;

2) при детальном рассмотрении – пять основных структурных элементов. Основными представителями данной научной позиции в той или иной степени являются Н.И. Химичева, Е.Ю. Грачева, Ю.А. Крохина и пр.

Неизменным при любом научном исследовании финансовой системы остается выделение в качестве самостоятельного элемента такой системы государственных внебюджетных фондов. Следует отметить, что наличие государственных внебюджетных фондов является обязательным признаком любого современного демократического социально ориентированного государства.

Можно утверждать, что Российская Федерация, идя по пути построения социального государства, умело применила опыт зарубежных государств при определении места государственных внебюджетных фондов.

С точки зрения Э.Н. Шафигуллина, внебюджетные фонды как финансовая категория «представляют собой совокупность денежных распределительных отношений, в результате которых на основе обязательных страховых и других доходов формируются государственные фонды финансовых ресурсов, предназначенные для осуществления важнейших государственных расходов, не включенных в бюджет»¹¹. Действительно, пенсионная, социальная и медицинская сферы являются важнейшими направлениями деятельности государства, требующими значительных расходов. И только выведение подобных фондов за рамки бюджета, облачение в некую системную самостоятельность позволит беспрепятственно осуществлять такое расходование, а впоследствии контролировать данный процесс.

Основной задачей, которая ставилась при создании российских социальных внебюджетных фондов, являлась разгрузка бюджета от значительной части социальных расходов, финансирование которых осуществлялось с низкой степенью эффективности. Решение этой задачи виделось в обособлении средств внебюджетных фондов от федерального бюджета, в том числе и по источникам доходов¹².

¹¹ Шафигуллин Э.Н. Финансово-правовые основы обязательного пенсионного страхования // Рос. юстиция. 2010. № 5.

¹² Агацзов С.А. Правовое регулирование деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 3.

Говоря о роли и месте государственных внебюджетных фондов, целесообразно привести точку зрения группы ученых, утверждающих, что «внебюджетные фонды являются важным компонентом системы публичных финансов во всех развитых странах мира. Увеличение их количества и совокупного объема аккумулируемых средств – характерная особенность для экономически развитых стран. Это объясняется возрастающей ролью государства в решении социальных проблем»¹³.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что действительно государственные внебюджетные фонды являются самостоятельным элементом современной финансовой системы Российской Федерации вне зависимости от трактовки понятия «финансовая система». Так например, если финансовая система – это совокупность специально ориентированных денежных фондов, то государственные внебюджетные фонды являются таковыми, аккумулируя внутри себя денежные средства в целях финансового обеспечения пенсионной, социальной и медицинской сфер. При этом государственные внебюджетные фонды являются и органами, обладающими специальной компетенцией, осуществляющими финансовую деятельность.

В заключение хотелось бы отметить значимость социальных государственных внебюджетных фондов для развития Российского государства, основной целью которого является достижение благосостояния как для всего общества, так и его отдельных членов.

¹³ Калов З.А., Курашев Ф.М., Хациева Л.У. Финансовая система пенсионного страхования // Фундаментальные исслед. 2008. № 10. Электронный ресурс: www.elibrary.ru.

**Актуальные вопросы
инспекционной деятельности Банка России**

В статье рассматривается понятие инспекционной деятельности Банка России как формы осуществления банковского надзора, анализируется соотношение дистанционного и контактного надзора за банковской деятельностью, затрагиваются проблемные вопросы осуществления инспекционных проверок кредитных организаций. В целях повышения качества правообеспечения деятельности Банка России в области банковского надзора автором вносятся предложения по расширению полномочий Банка России на получение информации, необходимой для надзорной деятельности.

The article considers the concept of inspection activities of the Bank of Russia as a form of exercising banking supervision, analyzed the ratio of the distance and contact supervision over the banking activities, address topical issues of inspections of credit organizations. In order to improve the quality of legal support of activity of the Bank of Russia in the field of banking supervision the author made a proposal to extend the authority of the Bank of Russia to receive the information necessary for supervision activities.

Ключевые слова: инспектирование, банковский надзор, Банк России.

Key words: inspection, banking supervision, Bank of Russia.

Инспектирование является одной из форм правоохранительной деятельности Банка России как органа банковского надзора¹. В отличие о дистанционного надзора Банка России, когда проверка кредитной организации осуществляется на основании отчетности и иных документов, представляемых кредитной организацией, инспектирование представляет собой контактную форму банковского надзора, при которой проверочные

© Быстрова Е. Ф., 2013

¹ Инспекционные проверки как форму банковского надзора выделяет ряд авторов. См. напр., Ефимова Л.Г. Банковское право. Т.1: Банковская система Российской Федерации. М.: Статут, 2010. С. 99.

мероприятия осуществляются непосредственно в самой кредитной организации (с выходом на место)².

В соответствии с п. 1.3. Инструкции Банка России от 01.12.2003 № 108-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации» (в ред. по сост. на 28.09.2012)³ основной целью инспекционных проверок кредитных организаций выступает оценка на месте общего состояния кредитной организации либо отдельных направлений ее деятельности. Следует согласиться с мнением Т.Э. Рождественской о том, что проверка на месте дает возможность надзорному органу получить наиболее полное представление о ситуации в банке, провести качественный анализ кредитного портфеля банка, проверить достоверность отчетности, представляемой в надзорный орган⁴. Однако данная форма надзорной деятельности Банка России ориентирована на оценку уже осуществленных кредитными организациями операций, т.е. на последующий контроль за деятельностью банков, что не позволяет в текущем режиме отслеживать возникающие риски банковской деятельности. Текущий контроль и анализ банковских рисков осуществляется Банком России в ходе дистанционного надзора, позволяющего оперативно выявлять проблемы в банке и применять соответствующие меры надзорного реагирования. Таким образом, дистанционная и контактная формы банковского надзора взаимно дополняют друг друга, позволяя Банку России эффективно осуществлять надзорную деятельность в банковской сфере.

Повышение качества реализации надзорной функции Банка России невозможно без наделения Банка России достаточными полномочиями. В инспекционной сфере данные полномочия Банка России весьма обширны. На основании ст. 73 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» уполномоченные представители (служащие) Банка России имеют право получать и проверять отчетность и другие документы кредитных организаций (их филиалов), при необходимости снимать копии с соответствующих документов для приобщения к материалам проверки. В развитие данных положений закона Инструкцией Банка России от 25.08.2003 № 105-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации»

² См., напр., *Н.Ю. Ерпылева. Международное банковское право: учеб. пособие. М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. С. 55.*

³ Вестник Банка России. 2003. № 67; 2012. № 63.

⁴ *Рождественская Т.Э. Банковский надзор в Российской Федерации: теоретико-правовые основы. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 174.*

инспекционной группе предоставлено право входить в здания и другие помещения проверяемой кредитной организации (ее филиала), пользоваться необходимыми для проведения проверки и организации деятельности рабочей группы техническими средствами, получать доступ к документации кредитной организации (ее филиала) на используемые автоматизированные банковские и информационные системы, а также письменные или устные разъяснения по вопросам, связанным с их разработкой, внедрением, стандартизацией и эксплуатацией.

В ходе инспекционной проверки основной массив документов, информации и сведений затребует Банк России у кредитной организации. Вместе с тем в процессе инспекционной деятельности может возникнуть потребность в получении информации и от организаций, не являющихся кредитными. В настоящее время право Банка России требовать представления информации от некредитных организаций закреплено в ст. 57 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» применительно к деятельности Банка России по анализу экономической ситуации, составлению банковской и денежной статистики, платежного баланса Российской Федерации, финансового счета Российской Федерации в системе национальных счетов. В отношении осуществления функции банковского надзора Банк России вправе запрашивать и получать информацию о финансовом положении и деловой репутации участников (акционеров) кредитной организации в случае приобретения ими более 20 процентов акций (долей) кредитной организации (ст. 61 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). В иных ситуациях, когда для осуществления надзорных процедур, в частности подтверждения данных, содержащихся в документах кредитной организации (филиала), необходима информация (документы) от клиентов проверяемой кредитной организации и иных лиц, инспекционные подразделения территориальных учреждений Банка России руководствуются п. 2.7. Инструкции Банка России от 25.08.2003 № 105-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации» (в ред. по сост. на 28.09.2012)⁵.

Представляется, что в целях совершенствования инструментов банковского надзора целесообразно право Банка России по истребованию необходимых документов у некредитных организаций закрепить в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

⁵ Вестник Банка России. 2003. № 67; 2012. № 63.

Закрепление указанного права на уровне федерального закона позволит снизить риск отказа неподнадзорных Банку России лиц в предоставлении необходимой информации. Кроме того, запрашиваемая информация может содержать персональные данные. В силу положений ст. 6 Федерального закона «О персональных данных» обработка указанных данных может осуществляться без согласия субъекта персональных данных, если она необходима для достижения целей и осуществления функций, предусмотренных законом. Учитывая изложенное, установление в федеральном законе взаимосвязи между необходимостью в получении информации, которая может содержать указанные данные, с осуществлением функции банковского надзора и достижением цели стабильности банковской системы, позволит снять правовые риски обжалований действий Банка России в части обработки им персональных данных.

В Положении Банка России от 26.03.2004 № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности» закреплены определенные полномочия Банка России, стимулирующие кредитные организации к сбору максимально возможного объема информации для оценки кредитного риска. Так, в соответствии с п. 9.4. Положения Банка России от 26.03.2004 № 254-П непредставление банком достаточной информации в обоснование произведенной классификации является основанием для классификации ссуд в более низкую категорию качества, чем это предусмотрено решением уполномоченного органа управления (органа) кредитной организации. Вместе с тем в процессе инспекционной деятельности вполне может возникнуть потребность в информации, получение которой не входит в компетенцию проверяемой кредитной организации, поэтому наделение Банка России соответствующими полномочиями было бы целесообразным в целях вынесения мотивированных надзорных решений.

Думается, что расширение полномочий Банка России по сбору необходимой для осуществления надзорной деятельности информации позволит Банку России более глубоко и всесторонне анализировать процессы, влияющие на оценку банковских рисков, что обеспечит качество проверочной деятельности Банка России и банковского надзора в целом и в конечном итоге будет способствовать эффективной защите прав вкладчиков и кредиторов кредитных организаций и стабильности банковской системы Российской Федерации.

**Влияние международной договорно-правовой базы
Таможенного союза и ЕЭП на применение норм
российского бюджетного права**

В статье анализируются влияние международной договорно-правовой базы Сообщества (в том числе договорно-правовой базы Таможенного союза и ЕЭП) на национальное бюджетное законодательство государств – членов Сообщества, в частности Российской Федерации. Рассматривается роль Суда ЕврАзЭС и научной доктрины в решении возникающих споров.

The author analyzes the impact of the treaty law of the Community (including treaties on the Customs Union and the UES) on national budget legislation of the Member States (Russia, Kazakhstan, Belarus). The article also deals with the role of the EurAsEC Court and its jurisdiction and the relevant academic doctrine.

Ключевые слова: ЕврАзЭС, Таможенный союз, бюджетное право и законодательство, юрисдикция Суда ЕврАзЭС.

Key words: EurAsEC, Customs Union, Budget law, Budget Legislation, jurisdiction of the EurAsEC Court.

С конца XIX в. бюджетное право и собственный бюджет государства традиционно рассматриваются как неотъемлемые проявления его суверенитета и как социальные институты, обуславливающие финансирование публичных расходов. На протяжении многих десятилетий по мере развития федеративных начал в сложносоставных государствах мы также наблюдали перманентное усложнение механизмов правового регулирования¹, практикуемых в бюджетном праве многих стран. Россия не является исключением в этом ряду и, начиная со вступления в силу Бюджетного кодекса РФ с 1 января 2000 г., почти ежегодно мы становились свидетелями различных (более или менее значимых) изменений в формах правового ре-

© Винницкий Д. В., 2013

¹ Примеры федеративных начал в финансовом/бюджетном управлении можно найти даже в достаточно архаичных государственных системах, на рубеже XIX–XX вв. См., напр., работу Ф. Вебера (Мюнстер, 1909): Weber F., Die koloniale Finanzverwaltung, Münster, 1909, P. 156–330.

гулирования межбюджетных отношений, условий выделения субсидий, субвенций, в правилах бюджетного процесса и отчетности и т. д.

В этих обстоятельствах не всегда оказываются в должной мере замеченными изменения, может быть не столь определяющие с точки зрения текущих вопросов реализации прав и обязанностей участников бюджетных отношений, но, несомненно, фундаментальные по своей природе, если мы проанализируем их с позиции отдаленных последствий и общих тенденций развития правовой системы.

С учетом отмеченного, в рамках данной небольшой статьи хотелось бы остановиться на анализе влияния международного договорно-правового регулирования на современное бюджетное право, в том числе в рамках российского правового порядка. Заметим, что некоторая сложность данной темы обусловлена в первую очередь ее обманчивой простотой в восприятии отечественной науки. С позиции классических представлений бюджетное право обеспечивает правовое регулирование формирования доходов и расходов бюджета, функционирование межбюджетных отношений, бюджетного процесса, механизмов осуществления принуждения и ответственности в бюджетном праве.² Дефиниции могут различаться в деталях, но неизменным остается то, что бюджетное право считалось и считается до сих пор достаточно «защищенным» от внешнего воздействия международных правовых механизмов регулирования. Действительно ли это так и в настоящее время или в последние 20 – 30 лет произошли изменения, на которые нам следовало бы обратить более пристальное внимание?

Если мы оттолкнемся от установок законодателя и отечественных доктринальных подходов, то основные точки соприкосновения внутригосударственного и международного правопорядка применительно к бюджетным вопросам видятся в сфере осуществления внешних заимствований

² Несмотря на определенные расхождения в точках зрения относительно предмета бюджетно-правового регулирования, как правило, к нему относили бюджетное устройство, отношения по определению состава доходов и расходов бюджета, в т.ч. отношения по их разграничению между бюджетами различных уровней, отношения, возникающие в рамках бюджетного процесса и др. (См., в частности: *Химичева Н.И.* Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979. С. 20–21). В работах последнего времени встречается более широкая трактовка предмета бюджетного права, например, О.Н. Горбунова, А.Д. Селюков, Ю.В. Другова полагают, что Бюджетный кодекс РФ «...расширил прежнее понимание предмета бюджетного права и ... включил в него комплекс отношений по поводу формирования и расходования средств из государственных и муниципальных внебюджетных фондов» (*Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В.* Бюджетное право России. М., 2002. С. 14). В задачи данной статьи не входит подробное обсуждение данных вопросов.

и управления внешним долгом (гл. 14 Бюджетного кодекса РФ)³. Казалось бы, перевод российского бюджета в режим устойчивого профицита и сокращение объемов внешнего долга (что соответственно снимает повод для взаимодействия в рамках управления текущими экономическими процессами в России с институтами МВФ и Всемирного банка и т. п.) должны еще более ограничить влияние международных факторов на отечественное бюджетное право. Однако *de facto* мы наблюдаем обратные процессы, и связаны они, вероятно, не с пресловутой экономической турбулентностью на мировых рынках (или иными внешними для юриспруденции причинами), а с причинами сугубо правового характера. Постараемся остановиться на их анализе несколько подробнее.

1. Предварительный анализ внутригосударственного бюджетного регулирования. Формальный анализ положений Бюджетного кодекса РФ не позволяет говорить о том, что он рассматривает международное регулирование как решающий фактор для бюджетных отношений.

Например, в ст. 4 (п. 1) данного Кодекса закрепляется формулировка, стандартная для многих наших кодифицированных актов и федеральных законов общего характера. Напомним, эта статья определяет, что, если международным договором России установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством РФ, применяются правила международного договора. При этом в силу п. 2 названной статьи международные договоры РФ применяются к бюджетным правоотношениям, указанным в ст. 1 Кодекса, непосредственно, за

³ См., например: Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу РФ / под ред. проф. А. Н. Козырина (СПС «КонсультантПлюс»); Арзуманова Л.Л., Артемов Н.М., Ашмарина Е.М. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный). Комментарий к Главе 14 Бюджетного кодекса РФ / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2009; Крохина Ю.А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финанс. право. 2003. № 2; Покачалова Е.В. Публичный кредит и долг в системе финансового права как отрасли права, отрасли законодательства, отрасли науки и учебной дисциплины // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.-Харьков, 2011. С. 509–512 и многие другие работы. В частности, С. Г. Еремин, анализируя эти вопросы, выделяет три разновидности международных договоров, значимых, по его убеждению, для бюджетного права России: (1) соглашения, заключенные от имени России как заемщика с иностранными государствами и международными финансовыми организациями (п. 2 ст. 98, 103, п. 2 ст. 109 Бюджетного кодекса РФ); (2) договоры и соглашения, заключенные от имени России или субъекта Федерации, о пролонгации и реструктуризации их долговых обязательств прошлых лет (ст. 105 Кодекса); (3) договоры о реструктуризации и списании долга иностранного государства и (или) иностранного юридического лица перед Россией (ст. 127 Бюджетного кодекса РФ). См.: Еремин С.Г. Концептуальное осмысление международного договора как источника финансового права // Рос. юстиция. 2011. № 1.

исключением случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется издание внутригосударственных актов.

Как видим, законодатель фактически воспроизводит положение, следующее из п. 4 ст. 15 Конституции РФ о приоритете международных договоров, в то время как далее, в п. 2 ст. 4 Бюджетного кодекса РФ включается правило, корреспондирующее с содержанием п. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах РФ», согласно которому положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующих издания внутригосударственных актов для применения⁴, действуют в России непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

В дальнейшем по тексту Бюджетного кодекса РФ проблемы международного регулирования упоминаются эпизодически, главным образом, (1) в связи с классификацией источников финансирования дефицитов бюджетов⁵, (2) расходов бюджетов и бюджетных ассигнований⁶, (3) установлением порядка размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния⁷, (4) а также в связи с классификацией долговых обязательств, в которых может быть выражен государственный долг России⁸, и (5) регламентацией порядка реструктуризации и списания долга иностранного государства и (или) иностранного юридического лица перед Россией⁹. Во всех перечисленных

⁴ Ранее Верховный Суд РФ разъяснил в п.3 Постановления Пленума от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ», что к признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств.

⁵ Например, п. 3 ст. 23 называет среди источников финансирования бюджетов кредиты международных финансовых организаций в валюте РФ (источники внутреннего финансирования) и кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и т.п. (источники внешнего финансирования).

⁶ Так, ст. 69 среди бюджетных ассигнований упоминает предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права.

⁷ Согласно п. 3 и 4 ст. 96.11 они могут размещаться, в частности, в такие активы, как долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами.

⁸ См. ст. 97, 98 (подп. 1 п. 2), 99 (подп. 3 п. 2), 103 (п. 1, 3, 4).

⁹ Ст. 127 (п. 2), в частности, устанавливает: договор о реструктуризации и (или) списании долга иностранного государства перед Россией подлежит ратификации, за исключением реструктуризации и (или) списания этого долга в рамках участия России в

случаях международное право выступает в качестве «некоего фона», в рамках которого подлежат реализации полномочия Российской Федерации и ее органов по оформлению источников финансирования дефицита, осуществлению ассигнований, размещению средств резервного фонда и т. п. Иными словами, положения международного права подлежат учету при реализации бюджетной компетенции государства, но они даже косвенно не определяют того, как конкретно могут быть реализованы соответствующие полномочия ответственных государственных органов на той или иной стадии бюджетного процесса.

2. Договорно-правовая база Таможенного союза и ЕЭП (ключевые компоненты) и сфера ее воздействия на внутригосударственное бюджетное регулирование. Взгляд на рассматриваемую проблему будет иным, если мы обратимся к анализу некоторых ключевых компонентов, определяющих содержание договорно-правовой базы Таможенного союза и ЕЭП. Вероятно, важнейшим правовым документом в составе данной договорно-правовой базы, способным в наибольшей степени повлиять на применение бюджетного законодательства в государствах – членах Таможенного союза и ЕЭП (России, Беларуси, Казахстане), является Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий (Москва, от 9 декабря 2010 г.), вступившее в силу с 1 января 2012 г.

Как известно, предметом упомянутого Соглашения является установление единых правил предоставления субсидий на территории соответствующих трех стран – участниц Соглашения в отношении промышленных товаров. Кроме того, нормы данного Соглашения регулируют предоставление субсидий, в том числе при предоставлении или получении услуг, которые непосредственно связаны с производством, сбытом и потреблением товаров.

Принципиально понимать, что понятие «субсидия», используемое в международной договорно-правовой базе Таможенного союза и ЕЭП (п. 3 ст. 2 Соглашения), не равнозначно понятию «субсидия», как оно понимается в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6) или во внутригосударственном законодательстве других государств – членов Таможенного союза и ЕЭП.

международных финансовых организациях и финансовых клубах на условиях, общих и единых для всех участников указанных организаций и клубов и т. д.

Так, согласно анализируемому Соглашению «субсидия» – это *финансовое содействие, оказываемое субсидирующим органом государства Стороны (или уполномоченной государством Стороны структурой), в результате которого создаются (обеспечиваются) преимущества, и осуществляемое:*

1) посредством прямого перевода денежных средств (например, в виде невозвратных ссуд, кредитов или приобретения доли в уставном капитале или его увеличения, или обязательства по переводу таких средств (например, гарантии по кредитам);

2) полного или частичного отказа от взимания платежей, которые должны были бы поступать в доход государства Стороны (например, налоговые льготы, списание долга);

3) предоставления товаров или услуг, за исключением товаров или услуг, предназначенных для поддержания и развития общей инфраструктуры;

4) приобретения товаров;

5) любой другой формы поддержки доходов или цен, которая действует, прямо или косвенно, на сокращение ввоза промышленного товара с территории государства любой из Сторон или увеличения вывоза товара на территорию государства любой из Сторон, в результате чего предоставляется преимущество.

В ст. 4 рассматриваемого Соглашения определяются признаки субсидий, которые рассматриваются как запрещенные (т. е. как недопустимые для предоставления государствами-членами):

во-первых, это вывозные субсидии, предоставление которых увязано в качестве единственного или одного из нескольких условий с результатами вывоза товара с территории государства Стороны, предоставляющей эту субсидию, на территорию государства любой другой Стороны;

во-вторых, это замещающие субсидии, предоставление которых увязано в качестве единственного или одного из нескольких условий с использованием товаров, происходящих с территории государства Стороны, предоставляющей субсидию;

кроме того, в случае если результатом предоставления *специфической*¹⁰ субсидии является нанесение ущерба отрасли

¹⁰ Признаки запрещенной субсидии определяются в ст. 3 Соглашения; они связываются с ограничением доступа к получению субсидии только для определенных

национальной экономики государства любой Стороны, за исключением той, которая эту субсидию предоставляет, то такая субсидия также является запрещенной. При этом считаются запрещенными различные разновидности специфических субсидий *протекционистского характера* (п. 3 ст. 4) или специфические субсидии, причиняющие *ущерб конкуренции* в форме вытеснения аналогичного товара, занижения его цены и т. п. (п. 4 ст. 4).

Несложный анализ показывает, что понятие «субсидии», содержащееся в международном договоре, значительно шире содержания понятия «субсидия», которое могло бы быть выведено из положений бюджетного законодательства России (см.: ст. 78¹¹, 78.1 и др. Бюджетного кодекса РФ). По существу, любые формы государственной поддержки (прямые или косвенные) по смыслу цитированного Соглашения могут быть квалифицированы как субсидии, в частности, эти формы могут включать предоставление налоговых льгот (ст. 56 Налогового кодекса РФ), государственных гарантий или бюджетных инвестиций (ст. 80, 115–117 Бюджетного кодекса РФ), преимуществ при государственных закупках товаров и т. п.

Более того, квалификация (в соответствии с Соглашением) субсидии в качестве запрещенной совершенно не означает, что ее предоставление могли бы нарушать и какие-либо положения внутригосударственного права, например правила Бюджетного кодекса РФ. Действительно, основания для подобной квалификации мер государственной поддержки – это, по существу, установление факта, что *субсидия оказывает или способна оказать то или иное* (фактическое или потенциальное) *неблагоприятное воздействие на свободную конкуренцию* хозяйствующих субъектов в рамках общего рынка государств – членов Таможенного союза и ЕЭП.

3. Суд ЕврАзЭС и механизмы разрешения споров. В соответствии с п.1 ст. 10 Соглашения о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 г. споры, связанные с толкованием и/или

предприятий (подп. 1.1.), в т.ч. через установление ограничительных и не нейтральных критериев отбора ее получателей *de jure* (подп. 1.2) или *de facto* (подп. 1.3).

¹¹ Напомним, в соответствии со ст. 78 (п. 1) Бюджетного кодекса РФ субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг предполагают лишь *предоставление на безвозмездной и безвозвратной основе бюджетных денежных средств* в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Несколько иначе определяются цели субсидий для некоммерческих организаций в порядке ст. 78.1 Кодекса.

реализацией положений настоящего Соглашения, в первую очередь разрешаются путем проведения переговоров и консультаций. Но если спор не будет урегулирован путем переговоров и консультаций в течение 60 календарных дней с даты официальной письменной просьбы об их проведении, то сторона-истец имеет право обратиться в суд ЕврАзЭС либо инициировать рассмотрение спора в согласительной комиссии.

Предусмотрена и роль Комиссии Таможенного союза¹² в интерпретации соглашения и разрешении споров¹³. Более того, среди ее функций ст. 12 Соглашения (помимо осуществления мониторинга, содействия в организации консультаций сторон) предполагает наличие *регулятивной функции*, которая позволяет комиссии: (1) принимать решение о допустимости или недопустимости специфических субсидий; (2) проводить расследования по фактам предоставления специфических субсидий и принимать обязательные в отношении них решения; (3) запрашивать и получать информацию о предоставляемых субсидиях; (4) разрешать споры, связанные с толкованием и/или реализацией положений настоящего Соглашения. Реализация данной регулятивной функции находится в рамках судебного контроля со стороны суда ЕврАзЭС, имея в виду, что в силу ст. 13 Соглашения, решения Комиссии могут быть оспорены в суде ЕврАзЭС.

Международная договорно-правовая база, на основе которой разрешаются споры в суде ЕврАзЭС, включает:

1) *Статут суда ЕврАзЭС*, принятый Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (на уровне глав государств) от 5 июля 2010 г. № 502, в соответствии со ст. 13 которого суд, обеспечивая единообразное применение действующих в рамках Сообщества международных договоров и принимаемых органами ЕврАзЭС решений, в частности:

- рассматривает дела о соответствии актов органов Таможенного союза международным договорам, составляющим договорно-правовую базу Таможенного союза;
- рассматривает дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов Таможенного союза;

¹² Комиссия Таможенного союза преобразована в Евразийскую экономическую комиссию, которая функционирует на основе Договоров от 18 ноября 2011 г. «О Евразийской экономической комиссии» и «О регламенте работы Евразийской экономической комиссии».

¹³ См. п. 24 ст. 10 Соглашения.

- дает толкование международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза, актов, принятых органами Таможенного союза;

- разрешает споры между Комиссией таможенного союза и государствами, входящими в Таможенный союз, а также между государствами – членами Таможенного союза по выполнению ими обязательств, принятых в рамках Таможенного союза¹⁴.

2) *Договор от 9 декабря 2010 г. об обращении в суд ЕврАзЭС хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним*; подчеркнем, данный договор допускает прямое обращение заинтересованных хозяйствующих субъектов в данный наднациональный орган по разрешению споров¹⁵.

Решения суда ЕврАзЭС, принятые в рамках правового режима статута суда ЕврАзЭС, и в том числе в случаях, предусмотренных указанным договором от 9 декабря 2010 г., являются обязательными как исходя из системного толкования положений данных документов, так и в силу общего режима международного права (ст. 26 и др. Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.), определяющего правовую природу данных решений¹⁶.

Однако обратим внимание на то, что констатация противоречия внутригосударственного бюджетного законодательства и международной договорно-правовой базы Таможенного союза и ЕЭП далеко не всегда требует отмены соответствующих положений национального права. В некоторых случаях они могут продолжать применяться в отношении хозяйствующих субъектов из третьих стран, которые не подпадают под привилегированный режим защиты в рамках интеграционного регионального образования; однако такая ситуация практически невозможна в случае спора о запрещенности/незапрещенности предоставляемой субсидии в порядке Соглашения о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 г., так как

¹⁴ См. также: *Каширкина А.А.* Отправление правосудия международными судебными органами на постсоветском пространстве // Журн. рос. права. 2012. № 3; *Фоков А.П.* Международно-правовые гарантии статута суда Евразийского экономического сообщества // Рос. судья. 2011. № 5; *Абдуллоев Ф.А.* Правосудие не может быть рекомендательным // Междунар. публичное и частн. право. 2011. № 2.

¹⁵ В силу ст. 2 Договора, суд ЕврАзЭС рассматривает, в частности, дела по заявлениям хозяйствующих субъектов: (1) об оспаривании актов Комиссии Таможенного союза или их отдельных положений; (2) об оспаривании действий (бездействия) Комиссии Таможенного союза.

¹⁶ *Абдуллоев Ф.А.* Указ. соч. С. 2–7.

устранение нарушений условий конкуренции, инициированное по обращению, например, одного из государств – членов Таможенного союза или его хозяйствующих субъектов, оказывает благоприятное воздействие на общие условия конкуренции, а значит оказывается в интересах всех участников рынка (за исключением нарушителя – получателя запрещенной субсидии).

4. Правовая база ВТО и глобальные перспективы. Соглашения о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 г. не представляет собой вполне оригинального документа для международной практики и отражает общие принципы свободного рынка, следующие, в частности, из глобальной правовой системы, формирующей в рамках ВТО. Как известно, протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации¹⁷ был подписан в г. Женеве 16 декабря 2011 г. и подлежит вступлению в силу после выполнения внутрисударственных процедур по его ратификации.

Еще до этого Российской Федерацией были приняты меры по гармонизации правовой системы Таможенного союза с правовой системой ВТО, в частности, государствами-членами был подписан Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы (г. Минск, 19 мая 2011 г.). В силу данного Соглашения после присоединения к ВТО хотя бы одного из государств – членов Таможенного союза, соответствующие глобальные механизмы регулирования, следующие из Соглашения о ВТО, начинают рассматриваться в качестве *части правовой системы Таможенного союза*¹⁸.

¹⁷ См.: Решение о принятии Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации и присоединении к нему (Принято в г. Марракеше 15.04.1994).

¹⁸ Статья 1 (п. 1) указанного Соглашения от 19 мая 2011 г., в частности, устанавливает: С даты присоединения любой из Сторон к ВТО положения Соглашения ВТО, как они определены в Протоколе о присоединении этой Стороны к ВТО, включающем обязательства, взятые в качестве условия ее присоединения к ВТО и относящиеся к правоотношениям, полномочия по регулированию которых в рамках Таможенного союза делегированы Сторонами органам Таможенного союза, и правоотношениям, урегулированным международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, *становятся частью правовой системы Таможенного союза*. При этом первая присоединяющаяся к ВТО Страна обязана информировать другие Страны и координировать с ними действия в отношении принятия обязательств в качестве условия ее присоединения, требующих внесения изменений в правовую систему Таможенного союза.

Финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ

В статье речь идет о межбюджетных отношениях в Германии, обобщаются ключевые особенности немецкого финансового выравнивания. Фискальное выравнивание описывается как сложный процесс, который включает в себя несколько основных этапов. Особое внимание уделено характеристике и роли каждого из перечисленных этапов в общем процессе выравнивания.

This article focuses on intergovernmental relations in Germany and summarizes key features of German fiscal equalization. The fiscal equalization is described as a complex process that encompasses several major stages. Special attention is driven to the characteristics and role of each of the above stages in the overall equalization process.

Ключевые слова: бюджет, межбюджетные отношения, финансовое выравнивание, финансовая Конституция, горизонтальное выравнивание, вертикальное выравнивание.

Key words: budget, intergovernmental relations, fiscal equalization, Fiscal Constitution, horizontal equalization, vertical equalization.

В отечественной юридической науке основной методологической базой изучения финансового права являются работы Н.И. Химичевой. За многие годы научной деятельности ею были глубоко и всесторонне исследованы все институты и подотрасли финансового права, и подтверждение тому – многочисленные монографии, учебники и учебные пособия, статьи, выступления на научно-практических конференциях. Свою научно-исследовательскую деятельность Нина Ивановна начала с рассмотрения проблем советского бюджетного права. В последующем она продолжала развивать идеи о совершенствовании бюджетной системы страны, ее структуры, о достижении сбалансированности между различными уровнями бюджетной системы, реформировании межбюджетных отношений в целях развития процессов бюджетной децентрализации. Подтверждению обоснованности выводов

Н. И. Химичевой об основных тенденциях развития межбюджетных отношений в современных условиях в нашей стране способствует изучение опыта зарубежных федеративных государств по правовому регулированию их бюджетных систем и межбюджетных отношений, соответствующих рыночной модели экономики. Одним из таких государств является Германия, чей опыт реформирования и развития правового регулирования бюджетных отношений весьма важен для нашей страны и позволяет выявить ключевые проблемы в данной сфере и использовать опыт Германии в их преодолении.

Бюджетное право в Германии, как и в России, признается одной из центральных подотраслей финансового права¹, предметом которой выступают отношения, складывающиеся в процессе формирования бюджета страны, распределения бюджетных средств и их расходования, а также осуществления финансового контроля над этими процессами. В то же время, особую роль в бюджетной сфере Германии как федеративного государства играют бюджетные отношения, складывающиеся между федерацией, землями и муниципальными образованиями. В отличие от России термин «межбюджетные отношения» практически не используется в немецкой правовой доктрине, межбюджетные отношения по поводу распределения и дальнейшего перераспределения полномочий, доходов и расходов охватываются понятием «финансовое выравнивание».

Институту финансового выравнивания отводится важное место в немецком бюджетном законодательстве. Это подчеркивается тем, что значительный объем норм, регулирующих данные отношения, сосредоточен в так называемой финансовой конституции – раздела X Основного закона ФРГ (далее ОЗ ФРГ)².

Отношения по финансовому выравниванию между федерацией и землями урегулированы также нормами Закона о стандартах (Masstabegesetz)³, Закона о финансовом выравнивании (Finanzausgleichsgesetz (FAG))⁴, Закона о распределении налоговых поступлений (Zerlegungsgesetz)⁵, а также Закона о муниципальной

¹ См., напр., Heller, S.4; Groepl C. Haushaltsrecht und Reform, Tuebingen, 2001, S. 9–10 и др.

² Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), Stand: 29.07.2009.

³ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstabegesetz - MaßstG) vom 9. 09.2001, BGBl. I S. 2302.

⁴ Finanzausgleichsgesetz vom 20.12.2001// BGBl, I S. 3955.

⁵ Zerlegungsgesetz vom 6.08.1998, BGBl. I S. 1998.

финансовой реформе⁶ и изданными в их исполнение подзаконными актами. Правовую основу отношений, возникающих между землями и коммунами, составляют конституции земель.

Субъектами финансового выравнивания выступают федерация и федеральные земли. Важно понимать, что коммуны не являются самостоятельным третьим уровнем в федеративном государстве, а рассматриваются в финансово-правовом смысле как часть земель. У федерации не существует ни прав, ни обязанностей вступать в финансовые правоотношения непосредственно с коммунами.

Итак, что же представляет собой финансовое выравнивание? Немецкая правовая доктрина до сих пор не выработала единого подхода к трактовке данного понятия, научные дискуссии на этот счет продолжаются до сих пор. Под *финансовым выравниванием* в широком смысле следует понимать распределение полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в государстве⁷. Одной из наиболее распространенных является трактовка, предложенная профессором И. Попицом, который определял финансовое выравнивание как совокупность финансовых отношений между государством и входящими в него территориальными коллективами⁸.

В научной литературе принято выделять несколько этапов финансового выравнивания. Следует оговориться, однако, что в данном случае, речь идет скорее о стадиях процесса распределения доходов, одной из составных частей системы финансового выравнивания, иначе говоря, о стадиях финансового выравнивания в узком смысле⁹.

Распределение доходов между различными уровнями власти в ФРГ представляет собой сложный многоступенчатый процесс, каждая из стадий которого имеет свои особенности в части нормативного регулирования. На каждом из этапов финансового выравнивания ставятся особые цели и применяются механизмы, обладающие существенным своеобразием.

Многостадийность является основной отличительной чертой процесса распределения доходов в ФРГ, именно за счет этого и достигается максимальный выравнивающий эффект, так как каждая последующая стадия дополняет предыдущую. Подобная тесная

⁶ *Gemeindenfinanzreformgesetz vom 10.03.2009, BGBl. I S.502.*

⁷ *Heller R.F. Haushaltsgrundsätze fuer Bund Laender und Gemeiden, 2010, S.4.*

⁸ *Popiz J., Finanzausgleich, in Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Baenden, 2. Band, Tuebingen, 1927, S. 338 ff.*

⁹ *Heller, S. 65 ff.*

взаимосвязь и взаимообусловленность являются необходимым условием реализации и соответствующих норм права, и достижения целей правового регулирования.

В немецкой правовой литературе чаще всего выделяют четыре ступени финансового выравнивания¹⁰.

Первый этап представляет собой первичное вертикальное выравнивание и предполагает распределение налоговых доходов между федерацией и землями на основе раздельной системы и «налогового союза» или совмещенной системы распределения доходов¹¹. В ФРГ используются обе системы, хотя основная масса налоговых поступлений распределяется в рамках «налогового союза»¹². Поступления от подоходного налога и налог на корпорации в пользу федерации и земель распределяются между ними пополам. Подоходный налог распределяется следующим образом: 15 % – муниципальным образованиям, 42,5 % – федерации, 42,5 – землям.

Таким образом, основной целью данного этапа финансового выравнивания является первоначальное финансовое обеспечение федерации и ее субъектов финансовыми средствами, достаточными для выполнения стоящих перед ними задач.

Второй этап финансового выравнивания представляет собой распределение налоговых доходов между землями. Часть налоговых доходов, поступающих в бюджеты земель, распределяется между бюджетами отдельных земель в соответствии с определенной правовой процедурой (в основном на основании принципа *местных доходов*). Особой спецификой обладает распределение поступлений от налога с оборота. В отличие от подоходного налога и налога на корпорации, доли распределения которых между бюджетами федерации, земель и муниципальных образований прямо установлены в Основном законе, распределительная квота для налога с оборота устанавливается законом, требующим одобрения Бундесрата. В отличие от других налоговых доходов при горизонтальном распределении налога с оборота используется не принцип местных доходов, а показатели численности населения, а также финансовые возможности земель (*finanzkraftabhaengige Verteilung*)¹³. Налог с оборота является

¹⁰ Heller, S. 65.

¹¹ Buttman P.F., Oefentliches Recht, 2.Aufgabe, Springer, 2008, S. 162–163.

¹² Heller, S. 65.

¹³ Art. 107 Abs.1 GG, Par. 2, Abs. 2 FAG.

единственным налогом, который начинает *перераспределяться* еще в процессе первичного распределения налоговых доходов.

В целом второй этап финансового выравнивания направлен на распределение доли земель от полученных налоговых доходов между отдельными землями. Уже в результате данного этапа осуществляется выравнивание финансовых потенциалов земель до 92 % среднего уровня по землям¹⁴.

Третьим этапом финансового выравнивания является горизонтальное финансовое выравнивание между землями.

Основной закон ФРГ устанавливает, что выделение средств для финансового выравнивания является обязанностью, а не правом земель, т. е. ряд земель *обязаны* быть донорами для других земель-реципиентов. Таким образом, претворяется в жизнь принцип взаимной ответственности не только федерации за благополучие земель, но и земель в отношении друг друга. Однако горизонтальное финансовое выравнивание направлено только на *корректировку* распределения доходов в процессе вертикального финансового выравнивания и является, таким образом, вторичным¹⁵, хотя и крайне важным этапом.

Горизонтальное финансовое выравнивание является дополнительным механизмом выравнивания различий в финансовых потенциалах между землями, которые сложились в ходе вертикального распределения доходов. Спецификой немецкой модели финансового выравнивания является сочетание горизонтальных и вертикальных механизмов.

Экономическим итогом финансового выравнивания на третьем этапе является достижение уровня финансового потенциала земель-реципиентов, равному 95 % от среднего уровня по всем землям. Таким образом, видно, что даже при запрете на нивелирование финансовых возможностей между землями, планка для выравнивания очень высока.

Однако законодатель не ограничивается только горизонтальным финансовым выравниванием, а предусматривает дополнительные механизмы в виде прямых трансфертов из федерального бюджета для окончательной корректировки результатов, полученных на предыдущих этапах финансового выравнивания.

¹⁴ Heller, S. 66.

¹⁵ Heller, S. 85.

На *четвертом этапе* осуществляется вторичное вертикальное выравнивание путем выделения дополнительных федеральных трансфертов (Bundesergaenzungzuweisungen, BEZ).

Дополнительные федеральные трансферты используются для дальнейшего финансового выравнивания. Доля средств, выделяемых в виде трансфертов в общем объеме финансовых потоков, перераспределяемых в процессе финансового выравнивания, не должна быть значительной (параграф 10 абзац 3 Закона о масштабе). Таким образом, подчеркивается второстепенный характер прямых трансфертов из федерального бюджета.

Немецкий законодатель предусматривает существование двух видов федеральных трансфертов: общие федеральные трансферты (allgemeine BEZ), с помощью которых федерация повышает общий финансовый потенциал земель, и трансферты вследствие наличия особых финансовых потребностей (Sonderbedarf- BEZ), которые служат для софинансирования федерацией особых финансовых издержек земель. Трансферты вследствие наличия особых финансовых потребностей являются инструментом «санации» бюджетов земель¹⁶. Основанием для этого может стать чрезвычайно тяжелое финансовое положение земель. Соблюдение принципа оказания финансовой помощи федерацией землям только в исключительных случаях обеспечивается установлением нормативного предписания о том, что для получения трансферта земли должны исчерпать все внутренние возможности для улучшения своего финансового положения¹⁷.

Несмотря на свою второстепенную роль по сравнению с другими рассмотренными механизмами распределения и перераспределения доходов, трансферты из федерального бюджета являются важным средством окончательной корректировки результатов финансового выравнивания.

Таким образом, можно сделать вывод, что финансовое выравнивание является сложной многостадийной системой. Не преуменьшая при этом значения горизонтального финансового выравнивания, следует отметить, что именно взаимосвязь и взаимообусловленность всех рассмотренных выше этапов финансового выравнивания обеспечивает максимально эффективное регулирование межбюджетных отношений в ФРГ.

Несомненным достоинством системы финансового выравнивания можно считать и ее детализированное нормативное регулирование, а также проверенную годами функционирования гибкость и устойчивость к изменениям экономических условий.

¹⁶ Heller, S. 91.

¹⁷ Par.12 Abs. 4 MaßstG.

**Ставка налога на доходы физических лиц
в контексте принципа «справедливости налогообложения»**

В статье рассматриваются различные точки зрения на ставку налога на доходы физических лиц. Раскрывается содержание принципа справедливости налогообложения применительно к ставке налога на доходы физических лиц.

The article discusses various points of view on individual income tax rate. The content of the principle of "tax equity" in relation to the individual income tax rate.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц, ставка налога, налоговое бремя, принцип справедливости налогообложения.

Key words: individual income tax, tax rate, taxation burden, principle of "tax equity".

В российской налоговой системе налог на доходы физических лиц (далее НДФЛ) занимает особое место, что обусловлено объективными факторами: он затрагивает интересы практически всех граждан, многообразен диапазон объектов налогообложения, достаточно прост в администрировании, высока доля его поступления в бюджет и др.

Согласно ст. 53 Налогового Кодекса Российской Федерации (далее НК РФ) налоговая ставка – это величина налоговых начислений на единицу изменения налоговой базы, представляющей собой стоимостную, физическую или иную характеристику объекта налогообложения. НДФЛ относится к федеральным налогам, значит, он установлен НК РФ и обязателен к уплате на всей территории РФ, если иное не предусмотрено п. 7 ст. 12 НК РФ. Заметим, что основы существующей российской налоговой системы были заложены в 1991 г., к недостаткам которой О. В. Мандрощенко относит: во-первых, большое число налогов; во-вторых, высокие налоговые ставки (в частности, налог по отдельным

подакцизным товарам – 90 %, ..., подоходный налог – 60 % (максимальная ставка прогрессивной шкалы)¹.

Вопрос о тринадцатипроцентной ставке НДФЛ длительное время выступает в качестве предмета острых научных дискуссий. Существуют как минимум две диаметрально противоположных точки зрения: первая – что данная ставка отвечает принципу справедливого налогообложения; вторая – что она является чрезвычайно завышенной для большей части российских граждан.

Приверженцем 13 %-ной ставки НДФЛ уже в течение нескольких лет выступает В.В. Путин, по мнению которого «нельзя отказываться от так называемой плоской ставки». Прогрессивка, по мнению Президента РФ, «как бы она внешне не смотрелась социально справедливой, но она этой справедливости не облегчит, Наоборот, то будет бременем для миллионов людей со средними доходами»².

Иной позиции придерживаются ученые-экономисты. Так, В.А. Кашин считает, что действующий в России НДФЛ «исправно срезает заработки работников, далеко не достигшие даже явно заниженного официального прожиточного минимума»³. Отметим, что с 1 января 2013 г. минимальный размер оплаты труда определен в размере 5205 р.

Анализируя сложившуюся ситуацию, Ю. Князев подчеркивает, что когда сторонники прогрессивного налогообложения выступают за отмену плоской шкалы в 13 % и повышение нормативов взимания этого налога с более высоких личных доходов физических лиц, то их противники ссылаются на трудности налогового администрирования и на возможный уход в тень незаинтересованных в этом предпринимателей и наемных работников. На самом же деле на выплату части зарплат в конвертах толкают высокие социальные отчисления из общего фонда заработной платы предприятий и коммерческих организаций, которые нервно реагируют на повышение соответствующих налоговых ставок и требуют их снижения в интересах бизнеса⁴.

Для реализации идеи «социальности» государства, по мнению ученых, необходимо введение прогрессивной ставки налога на доходы

¹ См.: *Мандрощенко О.В.* Налоговая система и ее влияние на развитие инвестиционной деятельности // *Финансы и кредит.* 2012. № 41 (521). С. 14.

² Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // *Рос. газета.* 2012. 13 дек. С. 4.

³ См.: *Кашин В.А.* О налогообложении доходов граждан // *Финансы.* 2012. № 8. С. 40.

⁴ *Князев Ю.* Справедливость и экономика // *Общество и экономика.* 2012. № 1. С. 39.

физических лиц и корректировка регрессивной шкалы страховых платежей, используемых в качестве доходов государственных внебюджетных фондов⁵. В.Г. Яроцкий к требованиям справедливости относил прогрессивность обложения⁶. Отметим, что в Украине введена прогрессивная шкала налогообложения⁷.

В основном средняя заработная плата в России составляет от 10–15 тыс. р. в месяц. Для данной категории граждан, а также тех, у кого доход еще ниже, указанная процентная ставка представляется завышенной и негативно влияет на их материальные жизненные условия. При этом следует указать на наметившуюся тенденцию повышения оплаты жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, необходимо учитывать общую налоговую нагрузку, т. е. другие налоги и сборы. Анализ российского и американского законодательства позволил сделать ряд выводов: во-первых, уровень потребления в РФ ниже, чем в США, налоговая нагрузка в РФ выше, чем в США⁸.

По мнению Э.С. Набиуллиной, уровень налоговых ставок в стране уже приближается к критическому: «дальнейшее повышение ставок на общие налоги приведет к давлению на экономику и к выпадению доходов»⁹.

В.В. Путин не исключает роста общего налогового бремени на граждан и участников экономической деятельности, при этом существуют различные точки зрения в отношении налоговой нагрузки на экономику: по оценкам Минфина этот показатель находится на уровне 31–32 ВВП, причем 8 % приходится на ТЭК, А.В. Дворников считает, что реальная налоговая нагрузка близка к 40 % от ВВП¹⁰.

Необходимо учитывать и «контрастный» характер современной России. Так, России принадлежит лидирующее место в мире как по добыче газа (более четверти мировой), так и величине разведанных запасов (около трети мировых). Российская Федерация является крупнейшим экспортером

⁵ Селезнев А.З., Чаплюк В.З. Противоречия развития бюджетной системы России // Финансы и кредит. 2012. № 44 (524). С. 7.

⁶ См.: Яроцкий В.Г. Финансовое право. СПб.: Изд. Поруч. С. Борисоглебский. 1898. С. 182.

⁷ См.: Налоговеды России и Украины обменялись мнениями о путях развития и реформирования налоговых систем // Финансы. 2012. № 8. С. 26.

⁸ См.: Анисимов С.А. Налоговое регулирование в краткосрочном периоде // Финансы. 2012. № 10. С. 45.

⁹ Гребенщиков Э.С. Налогообложение – современный взгляд. Заметки со II Международной научно-практической конференции // Финансы. 2011. № 12. С. 8.

¹⁰ Там же. С. 9–10.

и потребителем (второе место после США) природного газа¹¹. Однако согласно прогнозам доходов бюджетной системы на 2013–2015 гг. доходная часть бюджетной системы, большую часть которой составляют налоговые платежи, в целом в среднесрочной перспективе уменьшается с 38,9 % ВВП в 2012 г. до 37,9 % в 2015 г.¹².

Н.И. Химичева определяет налоги как необходимый элемент механизма государственного регулирования рыночной экономики, без которого немислимо ее целесообразное развитие с учетом интересов общества¹³. В научной среде практически установилось мнение, что налог – это экономико-правовая категория. Так например, Г.Б. Середа считает, что налог выступает одновременно как экономическая, так и правовая категория по причине воплощения в себе существенных черт и качеств экономики и права¹⁴. Характеризуя налог на роскошь как экономическую, финансовую и правовую категорию, нельзя согласиться с мнением А.А. Жеребцовой, что налог «является нормой права»¹⁵, так как данные понятия не являются тождественными.

Действующая ставка НДС указывает на преобладание фискальной функции в современной налоговой системе, на что неоднократно обращали внимание ученые. Так, Н.И. Химичева, анализируя эффективность системы налогообложения, подчеркивает, что пока в ней еще заметно преобладание фискальной функции, хотя это и не привело к достаточности средств в бюджетной системе. Регулирующая функция не дала, да и не могла дать должного эффекта в сложных условиях начавшегося перехода к рыночным отношениям, сопровождающегося кризисными явлениями в экономике¹⁶. В настоящее время налоговая система, по справедливому замечанию Ю.Г. Швецова, выполняет в основном фискальные задачи в ущерб регулирующим, т. е. направлена на обеспечение государственной бюрократии финансовыми ресурсами¹⁷.

¹¹ См.: Панкратов В.В. Налогообложение добычи природного газа в РФ: к новым правилам // Финансы. 2012. № 10. С. 37.

¹² См.: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов. URL: <http://www.economy.gov.ru>.

¹³ Химичева Н.И. Налоговое право: учеб.: М.: БЕК, 1997. Предисл.

¹⁴ Середа Г.Б. Налог как экономико-правовая категория // Налоги и налогообложение. 2012. № 5 (95). С. 43.

¹⁵ Жеребцова А.А. Налог на роскошь в налоговой системе Российской Федерации // Налоги и налогообложение. 2012. № 3 (93). С. 74.

¹⁶ Химичева Н.И. Налоговое право: учеб.: М.: БЕК, 1997. С. 27.

¹⁷ Швецов Ю.Г. Бюджетно-налоговая система РФ: состояние кризиса // Финанс. бизнес. 2012. № 8–9. С. 56.

Согласно бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 г. направления налоговой политики на долгосрочную перспективу основываются на необходимости обеспечения принципов нейтральности и справедливости налоговой системы, а также поддержания такого уровня налоговой нагрузки, который, с одной стороны, не создает препятствий для устойчивого экономического роста и, с другой стороны, отвечает потребностям правительства в доходах для предоставления важнейших государственных услуг и выполнения возложенных на него функций.

Вопрос об общеправовых, отраслевых принципах права в юридической науке всегда представлялся спорным, особенно если это касается принципа справедливости. Проблема принципов права, а следовательно, и самого права как основополагающего при любом строе института, по мнению Н.И. Матузова, нуждается в новом прочтении в духе времени, применительно к современным российским и международным реалиям¹⁸. Современная эпоха, связанная с процессами глобализации, требует разработки принципов универсальной справедливости. Так, Е.А. Мызникова предлагает включить: требования равенства (действовать одинаково в одинаковых условиях); идею взаимосвязи содеянного и воздаяния за него (золотое правило нравственности); требования равновесия между утратой и потреблением (справедливость обмена)¹⁹.

По справедливому замечанию В.М. Ведяхина, принципы права нельзя отрывать от деятельности государства, политики, политической власти, политической жизни в целом, поскольку названные субъекты оказывают важнейшее влияние на их формирование и реализацию, а принципы права, в свою очередь, определяют пределы допустимого и недопустимого в процессе деятельности государственных институтов²⁰.

А.Т. Шаукенов считает, что «представление о “справедливом налогообложении” является представлением, которое выдумывается и пускается в ход в качестве орудия определенной политической и хозяйственной власти. Как спрашивается, государство будет осуществлять принцип “справедливого налогообложения”, если оно в одностороннем

¹⁸ См.: Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования (вместо введения). Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др.; Саратов: Изд-во Саратовск. гос. акад. права, 2010. С. 27.

¹⁹ См.: Мызникова Е.А. Справедливость как цель права // Право и гос-во: теория и практика. 2011. № 2 (74). С. 143.

²⁰ См.: Ведяхин В.М., Суркова О.Е. Факторы формирования и реализации принципов права. Самара, 2006. С. 38.

порядке устанавливает налог, который является платежом в его пользу? Принцип “справедливого налогообложения” – давно уже не основополагающая идея, а идеология, яркий рекламный слоган, написанный на одном из вашингтонских зданий налогового ведомства США: “Налоги – цена цивилизованного общества”²¹. Обосновывая, что налоговое право находится на стыке, на границе частного и публичного, автор утверждает, что «установление налога должно предполагать “публичную арену”, на которой граждане вправе лично участвовать в принятии решений, затрагивающих общество в целом. Вопросы взимания, распределения и использования государственных доходов должны обсуждаться при участии всех заинтересованных лиц, поскольку это касается всех и каждого»²². Данное предложение является спорным, так как отсутствуют механизмы его реализации. Налоговое право, по мнению А.Т. Шаукенова, это такой регулятор общественных отношений, где все нормы должны тщательно проговариваться, поскольку главными субъектами этих отношений является государство и налогоплательщик, и перемещение материальных ресурсов осуществляется из частного кошелька в государственный бюджет²³. Неясно, каким образом это будет «проговариваться» и вряд ли такие переговоры приведут к консенсусу.

Проблемы реализации принципа справедливости обоснованно связывают с коррупцией. Так например, Ю. Князев считает, что в условиях, когда развивается коррупция, «не может быть и речи о соблюдении хоть какой-то социальной справедливости, вследствие чего стало пребывание за чертой бедности от одной пятой до четверти всего населения и все увеличивающийся разрыв в доходах между беднейшими и богатейшими слоями общества, достигший к настоящему времени двадцатикратной разницы в децильном изменении»²⁴. Ситуация усугубляется тем, что целый ряд социологических исследований, подготовленных по различным методикам, свидетельствует о том, что уровень коррупции остается запредельно высоким, а положение даже ухудшается. Принятые законодательные нормы не сопровождаются улучшением антикоррупционной практики. По данным института

²¹ Шаукенов А.Т. Критика одностороннего установления налога в контексте формирования науки налогового права (политико-правовое эссе) // Правоведение. 2011. № 4. С. 160.

²² Там же. С. 162.

²³ Там же. С. 161.

²⁴ Князев Ю. Справедливость и экономика // Общество и экономика. 2012. № 1. С. 46.

социологии РАН (2011) 86 % россиян считают, что антикоррупционные меры не улучшают ситуацию. Удачной борьбу с коррупцией считают только 2 % россиян²⁵.

В настоящее время происходит слияние экономических и правовых принципов. Принцип справедливости налогообложения является первоочередным и наиболее фундаментальным во всей системе как экономических, так и правовых принципов налогообложения. Ученые указывают на наличие экономической и правовой (юридической) составляющей в сфере налогообложения. Выделяются три элемента принципа справедливости: каждый гражданин обязан оплатить работу своего государства, так как он и его собственность находятся под его защитой; в случае уклонения от уплаты налога отдельными лицами государство принуждает их к этому, изымая из имущества этих лиц необходимую по закону часть; государственные налоги, распространяясь на граждан и организации, возлагают бремя на одних и предоставляют льготы другим²⁶.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что принцип справедливости налогообложения применительно к НДФЛ должен состоять в следующем: во-первых, в установлении необлагаемого минимума для отдельных категорий работников; во-вторых, в установлении четких, реальных налоговых льгот; в-третьих, в закреплении размера ставок налога в зависимости от размера дохода, чем выше доход, тем больше ставка налога.

Анализируя принцип равенства и справедливости применительно к налогу на роскошь, А.А. Жеребцова подчеркивает, что «в законе должны быть четко прописаны права, обязанности и ответственность обеих сторон, не допуская дискриминации одной из них»²⁷, данные правила свойственны для любых налогов.

Следует согласиться с мнением З.У. Бестаевой, что законодательные акты в сфере налогообложения не должны ухудшать материальных

²⁵ См.: Бунин И. Коррупция: общественное восприятие и плохая практика // Вопр. местн. самоуправления. 2011. № 6. С. 38.

²⁶ Серeda Г.Б. Экономические принципы налогообложения // Налоги и налогообложение. 2012. № 7. (97). С. 72.

²⁷ Жеребцова А.А. Налог на роскошь в налоговой системе Российской Федерации // Налоги и налогообложение. 2012. № 3. С. 77.

условий подавляющего числа граждан²⁸, что характерно для 13 %-ной ставки НДФЛ.

В настоящее время прослеживается тенденция в реформировании налогообложения в отношении увеличения налоговой нагрузки физических лиц, получающих высокие доходы²⁹.

Общеизвестно, что снижение ставок налогов в целом, в том числе по НДФЛ, оказывает положительное влияние на социально-экономическое развитие страны, способно привлечь в страну лиц, желающих приобрести недвижимое имущество и т. д., повышение ставок налогов – к сокрытию или занижению объектов налогообложения, вывозу «капиталов и производство из данного государства в страны, предоставляющие более благоприятные условия для бизнеса»³⁰.

²⁸ Бестаева З.У. Налог на имущество физических лиц: актуальные проблемы и перспективы развития // *Налоги и налогообложение*. 2012. № 6 (96). С.29.

²⁹ Это примечательно не только для России. Так, увеличение налога для богатейших граждан США планируется в 2013 г., что позволит собрать больше средств в бюджет. Речь идет о «правиле Баффета», названного в честь известного мультимиллиардера и сторонника нынешнего президента. Предлагается, чтобы те, кто зарабатывает в год миллион и больше, отдавали в казну не менее 30 процентов доходов. См.: Воропаев В. Обама опоздал с бюджетом. Глава США предложил налоги для богатых // *Рос. газета*. 2012. 14 февр. С. 8.

³⁰ См.: *Туманов С.Н.* Внутренние и внешние функции государства: необходимость уточнения классификации и диалектика взаимосвязи // *Совр. право*. 2012. № 6. С. 41.

О понятии «расходы бюджета»

В статье критически анализируется понятие «расходы бюджета», исследуются мнения ученых о его содержании и определении.

This article critically examines the concept of «expenses of budgets», examines the views of scientists on the content and definition of this concept.

Ключевые слова: бюджет, исполнение бюджета, расходы бюджета, денежные средства.

Key words: budget, budget execution, expenses of budgets, cash.

Финансовые ресурсы, направляемые на выполнение задач и функций государства, образуют особую группу расходов, реализуемых различными субъектами при осуществлении ими финансово-хозяйственной деятельности. В теории финансового права их принято именовать государственными и муниципальными расходами, подчеркивая, что реализуются они, в первую очередь, публично-правовыми образованиями и направлены на выполнение задач и функций государства в целом, его территориальных подразделений, муниципальных образований. О.Б. Шемякина в зависимости от источников финансирования подразделяет государственные и муниципальные расходы на следующие виды: расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ; расходы государственных внебюджетных фондов; расходы, осуществляемые за счет кредитования Банка России; страховые выплаты по обязательному и коммерческому страхованию; выплаты по государственному долгу. Ученый отмечает, что основная масса расходов осуществляется за счет средств бюджетов различных уровней бюджетной системы страны¹. Таким образом, «бюджетные расходы» – еще более узкое понятие по сравнению с понятиями «государственные и муниципальные расходы» и «публичные расходы».

© Землянская Н. И., 2013

¹ См.: Финансовое право: учеб. / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2012. С. 400 (авт. гл. 20 О.Б. Шемякина).

За счет средств бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации реализуется основная масса функций государства и его территорий по управлению обществом и обеспечению их жизнедеятельности. Денежные средства, направляемые на решение задач в области обороны, правоохранительной деятельности, управления, экономической и социальной политики обычно называют бюджетными расходами или расходами бюджетов. Понятие «расходы бюджета» является одним из ключевых в теории финансового права. Между тем единого мнения о его содержании и сущности среди ученых-финансоведов нет.

Большинство исследователей справедливо отталкиваются в своих рассуждениях по данному вопросу от законодательно закрепленного определения, служащего ориентиром не только в правоприменительной практике, но и при научном анализе бюджетно-правового регулирования. Статья 6 Бюджетного кодекса РФ определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. По мнению Ю.А. Крохиной, легальная дефиниция расходов бюджета не отражает юридического аспекта указанной категории, поэтому автор предлагает ввести в научный оборот следующее определение расходов государственных бюджетов – это публичные, не создающие и не погашающие финансовых требований непрерывные затраты государства в виде строго опосредованных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства (Российской Федерации и ее субъектов)².

По словам Д.Л. Комягина, в законодательно утвержденном определении понятия «расходы бюджета» за основу взят кассовый признак, обусловленный характером операции – приходной (зачисление на банковский счет) или расходной (списание с банковского счета). Однако, по мнению ученого, «такой подход не учитывает сложность финансового баланса публично-правового образования и неоднозначности некоторых операций, которые, являясь кассовыми поступлениями, порождают обязательства по выплате (например, получение займа или кредита) или, наоборот, являясь кассовыми выплатами (возврат займа), сопровождаются положительной балансовой записью»³.

² Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журн. рос. права. 2002. № 2.

³ Комягин Д.Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3.

Между тем в финансово-правовой литературе для уяснения понятия и сущности бюджетных расходов используется многоаспектный подход. Его, в частности, продемонстрировал Д.Е. Фадеев, по мнению которого под расходами бюджетов понимается: 1) сложная система распределения и перераспределения денежных средств и финансовых потоков, направляемых на экономическое обеспечение деятельности государства и муниципальных образований исходя из необходимости ориентирования на конечный результат; 2) процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами о бюджетах на определенный плановый период; 3) набор способов и приемов, различных методик, посредством которых финансовые ресурсы из бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ поступают получателям и распорядителям бюджетных средств⁴.

Различные трактовки понятия «расходы бюджетов» предлагает А.Е. Абрамова, усмотревшая в легальном определении лишь материальное содержание расходов бюджета и предлагающая рассматривать их следующим образом: 1) отношения, возникающие в связи с распределением и использованием централизованного фонда денежных средств по отраслевому, целевому и территориальному назначению; 2) одна из сторон финансовой деятельности государства (местного самоуправления)⁵. Далее ученый продолжает: «Категория расходов бюджета проявляется через конкретные виды расходов, каждый из которых может быть охарактеризован с качественной и количественной сторон. Качественная характеристика позволяет установить природу и общественное назначение каждого вида бюджетных расходов, количественная – их величину. Активная роль государства в жизни общества, проведение социальных преобразований обуславливает многообразие конкретных видов бюджетных расходов, что вызвано, в свою очередь, действием ряда факторов: функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, формами предоставления бюджетных средств»⁶.

Из приведенных выше определений следует, что авторы связывают существование бюджетных расходов с ключевой стадией бюджетного про-

⁴ См.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011. (авт. § 4 гл. 7 Д.Е. Фадеев).

⁵ См.: Бюджетное право: учеб. / под ред. Н.А. Саттаровой. М., 2009. (авт. гл. 5 А.Е. Абрамова).

⁶ Там же.

цесса – его исполнением. Ведь именно в ходе исполнения бюджета по расходам осуществляется распределение на основе акта о бюджете денежных средств, их выделение получателям и последующее использование. Однако Бюджетный кодекс РФ регулирует общественные отношения по составлению проектов бюджетов, рассмотрению и утверждению бюджетов, когда расходы централизованного фонда того или иного публично-территориального образования планируются. В связи с этим заслуживают особого внимания выводы А.В. Голубева, весьма критически относящегося к законодательно закрепленной дефиниции и утверждающего, что подобное определение расходов не соответствует роли данного понятия, поскольку, во-первых, выплачиваемые из бюджета денежные средства, являющиеся объектом бюджетных правоотношений, должны реально существовать, находясь на едином счете государственного или местного бюджета; во-вторых, из бюджета денежные средства могут выплачиваться не ранее начала исполнения бюджета по расходам; в-третьих, в ходе исполнения бюджета по расходам денежные средства списываются с единого счета бюджета соответствующего бюджета в пользу физических или юридических лиц, других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а следовательно, на них не распространяется правовой режим бюджетного регулирования, установленный для средств бюджета. Проведя грамматический, логический и системный анализ норм Бюджетного кодекса РФ и выявив юридические признаки, автор сформулировал финансово-правовое понятие расходов бюджетов как утвержденных законом (решением) о бюджете объемов прав в денежном выражении на использование бюджетных средств⁷.

Изложенное позволяет сделать вывод о неоднозначности и сложности понятия «расходы бюджета», необходимости его комплексного исследования.

⁷ См.: Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финанс. право. 2012. № 2.

**Целеполагание и принципы финансовой деятельности
Центрального банка Российской Федерации:
некоторые вопросы взаимодействия**

В статье анализируются публично-правовые и частно-правовые аспекты финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации, оказывающие влияние на формирование и реализацию её принципов, целей и задач на современном этапе развития Российского государства.

The article touches upon some monetary policy public legal and private legal aspects of Central Bank of Russian Federation. These matters produce great influence upon forming and realization of its principles, aims and tasks at the current stage of development of the Russian state.

Ключевые слова: финансовая деятельность, Центральный банк Российской Федерации, денежно-кредитная политика, банковская система Российской Федерации.

Key words: financial activity, monetary policy, bank system of Russian Federation.

Современные социально-экономические и правовые реалии требуют усиления качества реализации публично-правового статуса уполномоченных государственных органов, повышения эффективности единой государственной денежно-кредитной политики, государственного регулирования банковской деятельности, защиты прав потребителей банковских услуг, повышения финансовой грамотности населения. Это немыслимо без исследования основополагающих проблем финансово-правовой науки, касающихся взаимосвязи и взаимодействии целеполагания и принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации как государственно-властного органа в сфере денежно-кредитных отношений и банковской системе Российской Федерации, национальной платёжной системе.

Так, к актуальным методологическим проблемам науки финансового права Н.И. Химичева обоснованно относит выявление и научное обоснование принципов финансового права; этот вопрос, по ее мнению, имея существенное общее значение для формирования эффективного финансового права, важен в таком аспекте и для его структурных подразделений, включая подотрасли, институты, нормы¹. Н.И. Химичева справедливо полагает, что важная роль принципов любой отрасли права обусловлена тем, что в них формулируются основополагающие начала, правила и требования, выражающие её наиболее существенные особенности и целенаправленность².

Представляется важным вывод Н.И. Химичевой о том, что в условиях перехода к рыночным отношениям в экономике важным фактором её развития является эффективное использование механизма финансов; автор отмечает, что финансовое право как отрасль публичного права призвано обеспечить приведение в действие этого целостного механизма и его целенаправленное функционирование в соответствии с задачами общества и государства. Однако, будучи нацеленным на эти общезначимые задачи, финансовое право, исходя из конституционных норм (ст. 7 Конституции Российской Федерации), в конечном итоге должно способствовать реализации частных интересов граждан, активно влияя на создание государством условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека³.

В своём Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что современное финансовое законодательство очень специфично и подчеркнул, что России нужны дешевые и «длинные» деньги для кредитования экономики, необходимость снижения инфляции,

¹ Химичева Н.И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности : моногр. / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. М.- Харьков: Право, 2011. С. 176.

² Химичева Н.И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Очерки бюджетно-правовой науки современности : моногр. / под общ. ред. Е. Ю. Грачёвой и Н. П. Кучерявенко. М.- Харьков: Право, 2012. С. 25.

³ См.: Химичева Н.И. Проблемы современного российского финансового права // Право и его реализация в XXI веке : сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 29–30 сентября 2011 г.) : в 2 ч. / под общ. ред. С.Н. Туманова; Саратов : Изд-во Саратовск. гос. юрид. акад., 2011. Ч. 2. С. 90.

формирование конкурентных банковских ставок, для чего поручил правительству и Центральному банку подумать над механизмами решения таких задач, включая вопросы рабочих мест и обеспечения темпа роста экономики⁴.

Под «длинными» деньгами понимаются накопления граждан и предприятий, включая пенсионные деньги, которые откладывают на долгое время вперед. Причем это не внешние спекулятивные, а долгосрочные внутренние инвестиции, в которых крайне заинтересовано общество в целом⁵. Под такими деньгами представляется также кредит, выдаваемый на срок свыше одного года и преследующий инвестиционную цель⁶. Именно поэтому особое значение здесь имеет ипотека.

В связи с этим интересны выводы вице-президента Ассоциации банков Северо-Запада В. Титова. По его словам, ипотечное кредитование тормозят в первую очередь две причины. Первая – существенный разрыв между уровнем доходов населения и стоимостью жилья. В настоящее время даже 30 %-ный первоначальный взнос для большинства граждан России неподъемен. К этому надо добавить, что нынешние ставки кредитования увеличивают стоимость квартир, приобретаемых по ипотечной схеме, примерно в два раза. Последнее, конечно, в условиях инфляции и роста цен на жилье можно обойти, объясняя клиенту, что если он будет копить деньги, то через 10–15 лет квартира будет стоить не в два, а в десять раз дороже. И он, глядя на то что происходит на рынке жилья, поверит. Но только денег на первый взнос у тех самых 30 % россиян, которые должны, по сути, претендовать на ипотечный кредит, все равно нет. За границей даже в благополучных странах государство субсидирует часть процентной ставки по ипотечному кредиту (в Австрии, к примеру, 5–6 %). А у нас этого нет. Значит, и на существенное снижение ставки рассчитывать не приходится. Вторая причина, по которой, по мнению В. Титова, не приходится рассчитывать на серьезное изменение к лучшему в ипотечном кредитовании – отсутствие у российских банков «длинных» денег. Потому и на ипотечном рынке игроками выступают либо банки с

⁴ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. 2012. 13 дек.

⁵ Договоры в предпринимательской деятельности / О.А. Беляева, В.В. Витрянский, К.Д. Гасников и др.; отв. ред. Е.А. Павлодский, Т.Л. Левшина. М.: Статут, 2008. 509 с.

⁶ Прицын Ю. Практика малых дел // Банковское обозр. 2011. № 3.

государственным участием, либо те, кто имеет доступ к иностранным финансовым ресурсам⁷.

Проводя анализ целей Центрального банка Российской Федерации, которые закреплены в ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁸, необходимо отметить, что к целям деятельности Центрального банка Российской Федерации законодатель относит: защиту и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Отдельно отмечается, что получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Если сопоставить «длинные» деньги и такую цель, как развитие и укрепление банковской системы нашей страны, то в настоящее время одно невозможно без другого. Ни одна экономика не может успешно развиваться без «длинных» денег. Ведь именно так финансируются долгосрочные и сложные проекты. Например, в начале XX в. во многих странах железные дороги строились на привлеченные у частных инвесторов деньги. Сейчас в развитых странах источниками «длинных» денег являются различные госпрограммы, банковские кредиты, рынок ценных бумаг, программы страхования на долгий срок и пенсионные накопления. В России же с «длинными» деньгами дела обстоят пока не лучшим образом. Частникам крайне сложно найти деньги на срок больше трех лет. И в итоге почти все крупные проекты финансируются за счет бюджета⁹.

Во время подготовки к Олимпиаде 2014 в г. Сочи говорить о том, что «длинные» или, как их можно, назвать «фьючерсные» деньги отойдут к полномочиям Центрального банка страны – это стратегически важное решение в современных условиях, которое будет выгодно не только бизнесу, но и населению страны в целом. Однако мнения экспертов разошлись.

Специалист по макроэкономике С. Алексашенко заявил о том, что «длинные» деньги действительно необходимо привлекать. Однако их привлечение является задачей Министерства экономики, а не Центробанка¹⁰.

⁷ Афонина А.В. Все об ипотеке. М.: Омега-Л, 2006. 176 с.

⁸ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. 19.10.2011) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2011. № 43. Ст. 5973.

⁹ Информационный портал «Банки.ру» // <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=4354504> (Дата обр.: 22.12.2012).

¹⁰ Информационный портал «Омские банки» // http://bank.infomsk.ru/articles/2012-12-14/slojnaya_zadachka_dlya_tsentrobanka/ (Дата обр.: 22.12.2012).

Управляющий партнер инвестиционной компании «Третий Рим» А. Мовчан полагает, что если Центробанк станет мегарегулятором, то он сможет достаточно много сделать для привлечения «длинных» денег. Например, регулятор имеет полномочия снизить ставку рефинансирования, поскольку, чем ниже она будет, тем легче будет на долгое время привлекать «длинные» деньги¹¹.

Мнение А. Мовчана представляется заслуживающим внимания. Условия банковского сектора на современном этапе проблематичны для инвесторов. Как отмечается в экономико-правовой литературе «фьючерсные» деньги появятся только тогда, когда в России можно будет на перспективу планировать свою жизнь, ставка рефинансирования будет ниже, а в сфере бизнеса наступит стабильность и уверенность в завтрашнем дне. Безусловно, что такие условия привлекут инвесторов и вкладчиков, а следовательно, и «длинные» деньги. Отсюда простой вывод, формулируемый то сдержанно, то с убийственным сарказмом: «основным источником “длинных” денег будет оставаться государство»; «как в любой нерыночной стране, в России может быть один источник “длинных” денег – это деньги “хозяина земли русской”, государственные средства»¹².

Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, в ФРС США, в Евроцентробанке прямо прописана обязанность этих структур думать о рабочих местах и обеспечении темпа роста экономики¹³. Законодательством Российской Федерации для Центрального банка такая цель не предусмотрена. В современных реалиях можно перенять зарубежный опыт и поддержать предложение В.В. Путина о вменении Центральному банку Российской Федерации дополнительных задач по проблеме дешевых и «длинных» денег для кредитования экономики, необходимости снижения инфляции, формирования конкурентных банковских ставок, поддержанию количества рабочих мест и обеспечению роста экономики Российской Федерации. Данное реформирование целесообразно осуществить в рамках единой государственной денежно-кредитной политики с отражением в программном документе концептуального характера – «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики», положения которого разрабатываются Центральным банком Российской

¹¹ Информационный портал «Омские банки» // http://bank.infomsk.ru/articles/2012-12-14/slojnaya_zadachka_dlya_tsentrobanka/ (Дата обр.: 22.12.2012).

¹² *Тальская М.* Нужны не только деньги // Банки и деловой мир. 2011. № 9.

¹³ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. 2012. 13 дек.

Федерации во взаимосвязи с Правительством Российской Федерации. Впоследствии он принимается Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Обозначенные цели финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации свидетельствуют о развитии таких финансово-правовых принципов, как принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании отношений, возникающих в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований, принцип социальной направленности финансово-правового регулирования, принцип единства финансовой политики и денежной системы¹⁴.

В целом система принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации может быть представлена следующими взаимовлияющими блоками:

- организационные (принцип федерализма, принцип распределения функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной и исполнительной властей);
- функциональные (принцип единства финансовой политики и денежной системы, принцип плановости, принцип приоритетности публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан);
- социально ориентированные (принцип социальной направленности финансово-правового регулирования, принцип участия граждан Российской Федерации и общественных объединений в финансовой деятельности государства, принцип гласности);
- инновационный – принцип экономического стимулирования;
- системообразующий – принцип законности.

Изложенное свидетельствует о сочетании публично-правовых и частно-правовых начал в регулировании финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации. Тенденции развития финансово-правового регулирования финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации видятся в гармонизации банковского законодательства с учётом современных целей и задач в сфере денежно-кредитных отношений и банковской системе Российской Федерации, национальной платёжной системе.

¹⁴ О принципах права см.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 44–51 (авт. главы Н.И. Химичева).

Особенности реформирования системы местных учреждений Государственного банка в России

В статье представлен анализ исторических событий, касающихся преобразования системы местных учреждений Государственного банка России в 1860–1917 гг. Проводятся параллели с современными событиями, связанными с изменением структуры Центрального банка РФ, с аналогичными преобразованиями конца XIX в. Обосновывается необходимость изучения исторических особенностей развития банковской системы в целях достижения лучших результатов при проведении реформ.

This article contains analyses of historical developments connected with reforming of the system local agencies of the State Bank of Russia in the period from 1860 till 1917 years. There held a comparative analysis of current events related to the changing of the structure of the State Bank of Russia with the similar transformations of the late 19th century. So here is proved the necessity of the proper analyses of the particular qualities of the development of the bank system in order to achieve the best results for reforms.

Ключевые слова: правовое положение территориальных учреждений Центрального банка, история развития Государственного банка России.

Key words: the legal status of the territorial agencies of the Central bank of the Russian Federation, the history of the development of the State Bank of Russia.

Государственный банк России был основан 1 июля 1860 г. На него предполагалось возложить полномочия, связанные с кредитованием производственных предприятий, в том числе находящихся в наиболее отдаленных районах страны, отличавшихся неразвитостью сети банковских учреждений¹.

31 мая 1860 г. императором был подписан указ Правительствующему сенату², который стал правовым основанием учреждения Государственного

© Ишлек Н. М., 2013

¹ См.: Энциклопедия банковского дела / сост. и обр. А.С. Залшупинным, М.И. Гессенном; под ред. А.С. Залшупина. СПб.: Печатное искусство. 1907. С. 52; Судейкин В. Государственный банк (исследование его устройства). СПб., 1891. С. 152.

² Текст Указа см.: Печерин Я.И. Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России. СПб., 1904. С. 115–118.

банка России, а 3 января 1862 г. на основании Устава Государственного банка был утвержден Устав контор. В соответствии со ст. 47 Устава Государственного банка и положениями Устава контор они учреждались в наиболее крупных торгово-промышленных центрах. Существовали и временные учреждения, открываемые, например, в Нижнем Новгороде, Ирбите на время ярмарок, в Пятигорске и Ялте – на время лечебного сезона³.

1 декабря 1903 г. утверждено мнение Государственного совета «О преобразовании инспекции Государственного банка и о некоторых изменениях в расписании должностей Банка»⁴, в котором говорилось о создании при Совете Государственного банка под непосредственным начальством его управляющего отдела местных учреждений, который с того времени и занимался делопроизводством по операциям местных учреждений, составлением наказов этим учреждениям по оперативным вопросам и систематическим наблюдением за их деятельностью на основании отчетности.

Ввиду того, что на определенном этапе развития Государственного банка было признано необходимым учредить в составе его центральных подразделений отдел местных учреждений, представляется неслучайным появление в конце 1999 г. в структуре центрального аппарата уже Центрального банка РФ Департамента по работе с территориальными учреждениями. Думается, что подобного рода факты еще раз доказывают, что в переходные периоды наше государство до некоторой степени повторяет путь России, развивающейся в этом направлении в конце XIX – начале XX вв. Именно поэтому в целях достижения лучших результатов при проведении реформирования представляется важным изучение истории нашей страны в указанный период времени.

При введении в действие Устава Госбанка (1894) планировалось, что на территории России должны были функционировать учреждения Банка трех типов: конторы, отделения и агентства. Вводилась окружная система, при которой более мелкие учреждения должны были быть подчинены не центральному управлению Государственного банка, а нескольким окружным центрам. Отделения Банка теперь учреждались трех разрядов, в зависимости от размеров их оборотов, и хотя производили одни и те же операции, отличались числом служащих и окладами присвоенного им содержания. К 1907 г. в подчинении Государственного банка находилось 9

³ Список городов, в которых на время ярмарок и в лечебные сезоны Государственным банком открывались временные отделения см.: Устав Государственного банка / сост. Н.И. Арефа, С. 217.

⁴ См.: Устав Государственного банка / сост. Н.И. Арефа. СПб., С. 1.

отделений первого разряда, в число которых входило Саратовское отделение, открытое 1 июля 1864 г., 40 отделений второго разряда, 55 отделений третьего разряда и разветвленная сеть агентств. Следует обратить внимание на то, что предполагаемый переход учреждений банка на окружную систему подчиненности так и не удалось осуществить и все отделения, так же как и конторы, продолжали оставаться в непосредственном подчинении центрального управления⁵.

Достаточно активно на рубеже XIX и XX вв. обсуждалась проблема оптимального количества местных учреждений Государственного банка. Банки в России довольно сильно отличались от аналогичных учреждений в других государствах (прежде всего, в Европе), где существовало множество преуспевающих частных кредитных учреждений. В России во многих городах кроме отделений Государственного банка других кредитных учреждений не было. Ведь нельзя было требовать, чтобы они открывали свои отделения в местностях, где прибыль от осуществляемых операций не могла покрыть издержек на их содержание. Государственный же банк, исходя из соображений государственной пользы, решался на содержание бесприбыльных и даже явно убыточных отделений, необходимых, однако, для экономического развития каких-либо окраин, или других местностей⁶.

В начале XX в. в России стали складываться предпосылки превращения кредитно-банковской системы страны в подлинно двухуровневую, а, следовательно – и Государственного банка – в центральный банк в настоящем смысле этого слова.

Наиболее важное значение местных учреждений Государственного банка заключалось в том, что через них банк проводил регулирование денежного и кредитного обращения страны. Для этого конторам и отделениям были предоставлены права на обмен ветхих кредитных билетов на новые, купонных – на мелкие и обратно, размен их на звонкую монету, а равно – прием монеты и слитков с выдачей за них кредитных билетов. Их деятельность влекла за собой уменьшение ростовщичества в провинциальных районах страны, а также величины учетно-ссудного процента по вексельным операциям, имевшего значение для развития торговли и промышленности.

Что касается организации деятельности в местных учреждениях банка, то часто возглавлявшие их лица были до мелочей подчинены центральному

⁵ Энциклопедия банковского дела / под ред. А.С. Залзупина. С. 56; Банковская энциклопедия / под общ. ред. Л.Н. Яснопольского. Киев. 1917. С. 333.

⁶ См.: *Гурьев А.Н.* К реформе Государственного банка. С. 17, 18.

управлению. Результатом становилось отсутствие у них инициативы, сложился строго бюрократический порядок. В. Судейкин в своей работе «Государственный банк» приводит пример того, как такая зависимость доходила до странностей. Так, одна из контор, несмотря на подорожание золота, необоснованно предлагала за него старую цену. На вопросы о том, как это понимать, работники конторы категорически заявили, что не будут производить покупки по новой цене, пока не придет циркуляр из центрального управления банка с указанием для них цены на золото⁷.

Даже для совершения подчас незначительных операций руководители многих отделений должны были спрашивать разрешения Государственного банка, либо своего учетного комитета⁸. Неудобства подобных формальностей были очевидны (см. ст. 25, 167, 204, 212, 228 Устава Государственного банка), и ввиду этого 26 декабря 1892 г. начали действовать Правила по учету векселей учреждениями Государственного банка, расширившие права последних в данной сфере. К концу девяностых годов XIX в. была расширена самостоятельность местных учреждений Государственного банка в отношении выдаваемых ими ссуд под залог товара⁹.

На основе изучения правовых актов, регулирующих деятельность местных подразделений Госбанка в конце XIX – начале XX в., а также научной литературы того времени можно сделать вывод о том, что в этот период развивалась практика постепенного предоставления местным учреждениям все больших прав, направленная на повышение оперативности их работы и увеличение размеров получаемой прибыли. Однако указанные преобразования были приостановлены с началом Первой мировой войны, а с победой Октябрьской революции деятельность Государственного банка России была совсем прекращена и на его месте со временем появился Госбанк СССР. Начался другой этап развития банковской системы страны, длившийся на протяжении 70 лет. В годы перестройки, а точнее с 1987 г., в нашем государстве были начаты новые крупные преобразования, связанные с рыночными явлениями в экономике, которые вновь привели к значительному изменению роли территориальных подразделений главного банка страны и кардинальному преобразованию всей нашей банковской системы¹⁰.

⁷ См.: Судейкин В. Государственный банк. С. 283, 284.

⁸ См.: Гурьев А.Н. Указ. работа. С. 86, 87.

⁹ См.: Там же. С. 227.

¹⁰ Об этом см.: Финансовое право / отв. ред. Химичева Н.И. С. 96, 97. (авт. главы Н.И. Химичева).

О налоговом обязательстве

В статье дается определение понятия «налоговое обязательство»; исследуются его признаки.

The article defines the term “tax liability”, explores its signs.

Ключевые слова: налог, налоговое обязательство, налоговое правоотношение, специальный налоговый режим.

Key words: tax, tax liability, fiscal relation, special tax treatment.

Как указывает Н.И. Химичева, «в последнее время в финансовом законодательстве ... стал употребляться термин “обязательство”¹, в том числе предпринимаются достаточно успешные попытки ввести в юридический оборот понятие «налоговое обязательство». Его «популярность» в сравнении с налоговой обязанностью с каждым годом все увеличивается, так как проблематика вопросов, связанных с налоговым обязательством не осталась без внимания научного сообщества². Наиболее подробный анализ признаков и конструкции налогового обязательства провела М.В. Карасева в работе «Финансовое правоотношение»³. В ней убедительно доказывается, что уплата налога представляет собой исполнение налогового обязательства, которое «отвечает всем основным признакам понятия “обязательство”, разработанного цивилистикой»⁴. При этом М.В. Карасева

© Кондукторов А. С., 2013

¹ Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд. М.: Норма, 2009. С. 77.

² Бордюг И.С. Налоговое обязательство в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. 27 с.; Виницкий Д.В. Субъекты налогового права. М.: Норма, 2000. С. 92; Запольский С.В. К вопросу о природе финансовых правоотношений // Институциональные проблемы современного финансового права: сб. науч. тр. / отв. ред. Е.В. Покачалова. Саратов: Изд-во Саратовск. гос. акад. права, 2011. С. 63.; Запольский С.В. Правовые вопросы самофинансирования предприятий в условиях полного хозяйственного расчета (финансово-правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. С. 21–22; Карасева М.В. Указ. соч. С. 276–288; Полищук И.С. Налоговое обязательство в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. 31 с.; Шаукенов А.Т. Прологомены к теории налоговых обязательств // Известия высш. учеб. заведений. Правоведение. 2006. № 4. С. 209–221.

³ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 1997. 304 с.

⁴ Там же. С. 282.

указывает на некоторые отличия налогового обязательства от гражданско-правового: во-первых, налоговое обязательство «имеет сугубо односторонний характер. Налогоплательщик обязан уплатить налог, а государство лично ему за это ничего не обязано»⁵, т. е. исполнение налогового обязательства осуществляется на основах индивидуальной безвозмездности; во-вторых, «в налоговом обязательстве субъективное право требования кредитора является властным велением, так как исходит от государственного органа»⁶. Иными словами, возникновение налогового обязательства происходит ввиду предписания публично-правового субъекта, независимого от воли налогоплательщика⁷. Однако являются ли две указанные особенности налогового обязательства его обязательными и неизменными признаками, предусматриваются ли российским законодательством налоговые платежи, не удовлетворяющие выделенным М.В. Карасевой особенностям?

Рассмотрим в качестве примера единый сельскохозяйственный налог и упрощенную систему налогообложения. Является ли уплата налога в связи с применением данных специальных налоговых режимов исполнением налогового обязательства? Представляется, что да: здесь налицо все выделяемые М.В. Карасевой признаки исполнения налогового обязательства⁸ – имущественный и относительный характер правоотношения, активный тип правоотношения, строгая определенность сторон, целенаправленность действий должника, обеспеченность исполнения определенной законом санкцией. Но удовлетворяет ли данное налоговое обязательство указанным выше отличительным признакам налогового обязательства от гражданско-правового? Осуществляет ли государство какое-либо встречное предоставление налогоплательщику, уплачивающему налог в связи с применением упрощенной системы налогообложения или единого сельскохозяйственного налога? На этот вопрос следует ответить утвердительно. Более того, встречное предоставление носит как имущественный (денежный) характер – налогоплательщик освобождается от уплаты налога на прибыль организаций (налога на доходы физических лиц), налога на имущество организаций (налога на имущество физических лиц), получает право не уплачивать налог на добавленную стоимость, право применять пониженные тарифы страховых взносов на обяза-

⁵ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 1997. С. 283.

⁶ Там же. С. 283.

⁷ С таким подходом по существу солидарен и Д.В. Винницкий, который пишет, что налоговые обязательства, составляющие «предмет налогового обязательственного права – это обязательства, вытекающие из налогового закона (ex lege)» (Винницкий Д.В. Налоговое обязательство в системе налогового обязательственного права // Законодательство. 2003. № 7. С. 22–31).

⁸ Карасева М.В. Указ. соч. С. 279–282.

тельное страхование⁹, так и неимущественный характер – статус налогоплательщика дополняется рядом немаловажных прав, а именно:

1. Налогоплательщику предоставляется возможность осуществлять учет доходов и расходов в упрощенном порядке¹⁰, а не в соответствии с Федеральным законом от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»¹¹ и многочисленными положениями о бухгалтерском учете.

2. В рамках применения упрощенной системы налогообложения налогоплательщик имеет право выбрать объект налогообложения (п. 2 ст. 346.14 Налогового кодекса РФ), что одновременно означает и выбор используемой налогоплательщиком налоговой ставки (ст. 346.20 Налогового кодекса РФ), а также применяемого порядка исчисления налога (п. 3 и п. 4 ст. 346.21 Налогового кодекса РФ)¹².

3. Наконец, сам факт введения в российское налоговое законодательство данных специальных налоговых режимов повлек для налогоплательщика возможность совершения выбора применяемой системы налогообложения: исходя из особенностей осуществляемой предпринимательской деятельности налогоплательщик имеет право по своему усмотрению применять либо «общую», либо упрощенную систему налогообложения или систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Возникновение налогового обязательства, исполнение которого состоит в уплате налога лицом, применяющим упрощенную систему налогообложения или единый сельскохозяйственный налог, происходит вовсе не на основе властного предписания государства. Использование двух указанных специальных налоговых режимов является правом, а не обязанностью налогоплательщика. Переход на применение упрощенной системы налогообложения и единого сельскохозяйственного налога

⁹ Ст. 58 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (с изм. от 3 дек. 2011 г., № 379-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738; 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7057.

¹⁰ За исключением налогоплательщиков-организаций, применяющих единый сельскохозяйственный налог – п. 8 ст. 346.5, ст. 346.24 Налогового кодекса РФ (Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. от 3 дек. 2012 г., № 235-ФЗ) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6958).

¹¹ О бухгалтерском учете: федер. закон от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

¹² Отличие порядка исчисления налога при применении объекта налогообложения «Доходы» от порядка исчисления налога при применении объекта налогообложения «Доходы, уменьшенные на величину расходов» особенно ярко проявляется во влиянии на сумму налога суммы уплаченных взносов на обязательное страхование.

происходит по воле налогоплательщика, добровольно выразившего свое желание посредством подачи в налоговый орган соответствующего заявления. Однако законодатель предоставляет такое право не каждому лицу, а только тем налогоплательщикам, которые удовлетворяют предусмотренным Налоговым кодексом условиям (ст. 346.2 – для единого сельскохозяйственного налога и ст. 346.12–346.13 – для упрощенной системы налогообложения). По общему правилу правовые акты в Российской Федерации подлежат обязательному опубликованию и доступны для ознакомления любому желающему. Это же относится и к Налоговому кодексу РФ. Иначе говоря, если взглянуть на проблему под гражданско-правовым углом зрения, государство, декларируя в общедоступном источнике (Налоговом кодексе) право каждого, кто удовлетворяет определенным известным условиям, перейти на применение упрощенной системы налогообложения или единого сельскохозяйственного налога, делает «публичную оферту», предлагая заключить «двустороннюю сделку». Налогоплательщик по своему усмотрению может принять условия предлагаемой государством «сделки» (заявление налогоплательщика о переходе на применение специального налогового режима следует рассматривать как своеобразный «акцепт» указанной «оферты») или отказаться от ее совершения. В силу данной «сделки» налогоплательщик принимает на себя обязательство уплачивать налог, исчисленный по правилам глав 26.1 или 26.2 Налогового кодекса РФ, а государство принимает на себя обязательство осуществить указанное выше встречное предоставление как имущественного, так и неимущественного характера.

Таким образом, можно без сомнения утверждать, что уплата налога лицом, применяющим упрощенную систему налогообложения или единый сельскохозяйственный налог есть исполнение налогового обязательства, притом это практически «чистое» обязательство, не ограниченное условиями, обычно налагаемыми в литературе на теоретическую модель налогового обязательства. Отсюда следует заключить, что односторонний характер и возникновение ввиду властного веления публично-правового субъекта (государства или муниципального образования) не являются обязательными признаками налогового обязательства. Пример рассмотренных специальных налоговых режимов показывает, что налоговое обязательство может возникать из соглашения сторон в порядке, аналогичном заключению гражданско-правовой сделки, и исполнение налогового обязательства характеризуется двусторонним предоставлением (как со стороны налогоплательщика в пользу государства, так и со стороны государства в пользу налогоплательщика).

**Принципы финансового права:
постановка проблемы систематизации**

В статье дается научное обоснование принципов финансового права, предпринята попытка их систематизации. Рассмотрены принципы приоритета публичности финансовой деятельности государства и федерализма финансовой деятельности.

The article focuses on the scientific substantiation of the principles of financial law. An attempt to systematize them. The principles of public financial priority of the state and the federal principle of financial activity.

Ключевые слова: финансовое право, принцип права, публичность, федерализм.

Key words: financial law, the principle of law, publicity; federalism.

Понятие «принципы финансового права» было разработано Е.А. Ровинским еще в 60-е гг. XX в. Как отмечает Н.И. Химичева, они были сформулированы «в качестве принципов финансовой деятельности государства. Такой подход был воспринят и другими авторами, поскольку финансовое право регулирует отношения, возникающие именно в финансовой деятельности государства»¹ (дополним – и муниципальных образований).

Принципы образуют специальное научное основание, фиксирующее объект исследования, обеспечивают единство эмпирического и теоретического в научном познании, представляют собой такие исходные средства воспроизведения сущности объекта в этом познании, которые выражают направленность применения других средств. Финансово-правовые исходные начала отражают объективные связи, закономерности развития финансовой деятельности государства, в результате чего они становятся качественными характеристиками этой отрасли права. В этом

© Крохина Ю. А., 2013

¹ Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 46.

проявляется социальная обусловленность принципов, их зависимость от реальных жизненных условий. В то же время принципы финансового права – результат деятельности человека, поскольку свое выражение они получают в процессе законотворчества. Важнейшие финансово-правовые начала формируются законодателем на основе конкретного правового опыта и правовой культуры в государстве, базовых положений правовой системы с учетом достигнутого уровня развития финансового законодательства. Поэтому, будучи закрепленными в правовых нормах, исходные начала финансовой деятельности по существу являются принципами финансового права.

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

Финансово-правовые принципы устанавливают основополагающие, конструирующие ориентиры в развитии институтов финансового права, определяют направления развития финансового законодательства. Однако следует обратить внимание и на другую сторону этих взаимоотношений, в соответствии с которой правовое оформление принципов финансового права строится в основном по *институциональным составляющим*. Так, БК РФ разграничивает принципы бюджетной системы России (гл. 5), межбюджетных отношений (гл. 16). Принципы межбюджетных отношений субъектов РФ и муниципальных образований зафиксированы в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; НК РФ закрепляет основные начала законодательства о налогах и сборах (ст. 3); Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»² устанавливает основные задачи бухгалтерского учета и т. д.

В сложившихся условиях исследование финансово-правовых принципов довольно затруднительно, поскольку тот блок правовых принципов отраслевого значения, который должен быть закреплен непосредственно в общей части отраслевого законодательного акта, не создан в связи с отсутствием единого кодифицированного акта,

² СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5369.

оформляющего основы правового регулирования отношений в сфере финансовой деятельности. Изучение принципов финансового права в современных условиях довольно затруднительно еще и потому, что генезис финансового права и его фундаментальных начал лежит в закономерностях существования господствующей экономической системы, переживающей сегодня далеко не лучшие времена.

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

К числу руководящих положений финансовой деятельности следует отнести:

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

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

Первостепенное значение для понимания сущности финансового права и развития финансового законодательства имеет принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, который выражается в верховенстве общих интересов субъектов финансового права. В процессе аккумуляции, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов складываются процессы и явления, объективно требующие публично-правового регулирования.

Финансовое право традиционно носит публичный характер. Идея преобладания государственного интереса в регулировании финансовых

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

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

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

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

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

Современные тенденции развития финансового права в качестве закономерности выявляют проникновение объектов публично-правового регулирования в частноправовое и наоборот. Сочетание публичных и частных интересов в правовом регулировании финансовых отношений выражается в двух взаимосвязанных аспектах: сохранении публичного

приоритета, но с учетом частных интересов; взаимопроникновении и взаимодействии публично-правовых и частноправовых юридических средств, в частности категорий, принципов, дефиниций, методов.

Например, расширение гражданско-правового оборота имущества и отказ государства от монополии на обслуживание денежного обращения вывели из сферы финансово-правового регулирования многие межбанковские операции, деятельность бирж, частных страховых компаний и т. д. При этом наблюдается процесс «заимствования» финансовым правом гражданско-правовых форм сделок и договоров. На основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, предоставляются бюджетный кредит или бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

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

Значительную научную и практическую ценность имеет *принцип федерализма* в сфере финансовой деятельности государства. Названная основополагающая идея является исходным началом финансовой деятельности государства, выражается в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключается в распределении финансовых ресурсов, а также в разграничении финансовой компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ.

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

самостоятельность (в пределах своих полномочий) местного самоуправления (ст. 12).

Находя свое отражение в финансовом праве, принцип федерализма переносит свою сущность на финансовую деятельность государства. При этом составные элементы принципа федерализма преломляются и приобретают характерные особенности. Однако названные элементы не являются дифференцированными понятиями принципа федерализма в финансовом праве, а представляют собой стороны (аспекты) его действия в различных сферах финансовых отношений. Сущность федеративных отношений в финансовой деятельности государства обусловлена способом разграничения и структурирования предметов ведения «по вертикали», системой разделения государственной власти между Российской Федерацией и субъектами РФ, правовым статусом субъектов федеративных отношений, методами воздействия на участников финансовых правоотношений. основополагающим аспектом принципа федерализма является разграничение между Российской Федерацией и ее субъектами предметов ведения, перечень которых установлен Конституцией РФ (ст. 71–73).

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

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

в финансовой деятельности государства, находит определенное продолжение и в финансовой деятельности муниципальных образований.

Следует согласиться с Н.И. Химичевой, что глубокая научная разработка принципов финансового права имеет важнейшее значение, поскольку обоснованные, четко сформулированные и закрепленные в законодательстве принципы отрасли права позволяют определить наиболее актуальные направления: а) развития теории финансового права; б) совершенствования финансового права как отрасли права с учетом его системности и взаимодействия с другими отраслями права; в) повышения эффективности применения финансово-правовых норм соответственно потребностям личности и общества в целом. Общие, научно обоснованные принципы финансового права должны служить основой для их конкретизации и развития в подотраслях и институтах финансового права³.

³ Химичева Н.И. Научно-обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой идеологии преподавания // Финанс. право. 2009. № 2.

УДК 340.131(470+571):336.146

А. А. Ливеровский, Е. Ф. Мосин

Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам исполнения бюджетов субъектов РФ

Рассматриваются правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам исполнения бюджета субъекта РФ. В качестве примера анализируется Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П.

Constitutional Court of the Russian Federation concerning execution of the budget of a subject of the Russian Federation are considered. As an methodological example the Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation, No 10-П of 15.12.2006 is analyzed.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, бюджет, субъект Российской Федерации, исполнение бюджетов.

Key words: The Constitutional Court of the Russian Federation, legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation, budget, subject of the Russian Federation, budget execution.

В предисловии к фундаментальному, ставшему классическим, учебнику по финансовому праву Н. И. Химичева, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, почётный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, признанная глава современной научной школы в сфере финансового права, один из основоположников современной российской науки финансового права, пишет:

«Изучение норм финансового права, понимание механизма их действия стало острой необходимостью прежде всего для юристов независимо от сфер их деятельности, для сотрудников представительных и исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, а также для предпринимателей

и граждан. Не случайно важной задачей в настоящее время стало повышение уровня финансово-правовой грамотности в стране»¹.

Она же, рассматривая место финансового права в системе российского права, отмечает, что «финансово-правовые нормы, регулирующие состав и порядок образования государственных доходов, основаны на конституционных положениях об экономической системе РФ, о разнообразии форм собственности как ее основе»².

Общеизвестна исключительно важная роль Конституционного Суда РФ в обеспечении конституционности законов и судебной деятельности в России. Однако, несмотря на множество публикаций по разнообразным вопросам проблематики конституционного правосудия, в учебной литературе и в образовательном процессе эти вопросы и их решения освещены зачастую недостаточно – несоразмерно их значимости для совершенствования отечественного правового инструментария и развития всей системы российского права. Особенно эта недостаточность заметна в освещении и тех вопросов реализации принципов российского федерализма, которые требуют для своего решения знания финансово-правовой основы бюджетного федерализма и раскрытия конституционно-бюджетных связей.

Исключительная важность последних определяется тем, что «по смыслу Конституции Российской Федерации в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, государственный бюджет, будучи неотъемлемым элементом государственной власти и одновременно выражением финансово-экономического содержания государственного суверенитета, является основным инструментом финансового обеспечения деятельности государства. Он представляет собой образуемый из налоговых и неналоговых доходов публичный фонд финансовых средств, предназначенный гарантировать финансовую самостоятельность и независимость государственной власти, а также саму возможность осуществления ею полномочий и публичных функций, возложенных на нее Конституцией Российской Федерации и законами»³.

¹ Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 17.

² Там же. С. 56–57.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” в связи с жалобой гражданина В. В. Михайлова».

В этом плане в качестве одного из направлений актуализации темы конституционного правосудия в процессе подготовки юристов интересен и полезен методологический анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам бюджетной деятельности субъектов РФ.

Бюджетная деятельность, осуществляемая в рамках бюджетного процесса⁴ на стадии исполнения бюджетов, регулируется нормами раздела VIII «Исполнение бюджетов» Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), первая глава которого содержит нормы, задающие основы исполнения бюджетов, и открывается ст. 215.1 «Основы исполнения бюджета».

Согласно действующей редакции этой статьи:

- исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования (ч. 1 ст. 215.1);
- организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом) (ч. 2 ст. 215.1);
- исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи⁵ и кассового плана⁶ (ч. 2 ст. 215.1);

⁴ В учебном пособии предусмотрены словарь основных терминов бюджетного законодательства и списки рекомендуемой литературы, которые здесь не приводятся.

⁵ См., например, приказ Департамента финансов города Москвы от 15 февраля 2012 г. № 27 «О порядке составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета города Москвы и порядке составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей средств бюджета города Москвы» (в ред. от 13 апр. 2012 г.); приказ Комитета финансов Ленинградской области от 24 ноября 2010 г. № 18-02/01-02-181 «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи областного бюджета Ленинградской области, бюджетной росписи главных распорядителей, главных администраторов источников финансирования дефицита областного бюджета Ленинградской области» (в ред. от 13 дек. 2012 г.).

⁶ Примеры требований к порядку составления и ведения кассового плана: Порядок составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, утвержденный приказом Минфина России от 27 ноября 2007 г. № 120н (в ред. от 4 мая 2010 г.); Порядок составления и ведения кассового плана исполнения бюджета города Москвы, утвержденный приказом Департамента финансов города Москвы от 17 октября 2008 г. № 89 (в ред. от 9 ноября 2012 г.); Порядок составления и ведения кассового плана исполнения областного бюджета Ленинградской области в текущем финансовом году, утвержденный приказом Комитета финансов Ленинградской области от 31 марта 2008 г. № 01-09-553 (в ред. от 10 июня 2008 г.).

- бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов (ч. 3 ст. 215.1);
- кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством⁷ (ч. 4 ст. 215.1);
- по соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета этого субъекта РФ, бюджетов его территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ при условии финансового обеспечения переданных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества (ч. 5 ст. 215.1);
- для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ Федеральное казначейство открывает (с учетом положений ст. 38.2 «Принцип единства кассы» и ст. 156 «Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета» БК РФ) в Центральном банке РФ счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством либо органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с соглашением, предусмотренным ч. 5 ст. 215.1 БК РФ (ч. 6 ст. 215.1).

Статья 215.1 включена в Бюджетный кодекс РФ с 1 января 2005 года Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Впоследствии ч. 1, 2 и 6 этой статьи редактировались вступившим в силу с 1 января 2008 г. Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

⁷ Согласно п. 6 ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (в редакции от 25 декабря 2012 г.) ст. 215.1 БК РФ в части, касающейся кассового обслуживания исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов органами Федерального казначейства, будет применяться начиная с 1 января 2014 г.

Согласно первой формулировке ч. 6 ст. 215.1 БК РФ для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает (с учетом положений действовавших в то время редакций ст. 216 «Принцип единства кассы» и ст. 156 «Кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета» БК РФ) в Центральном банке РФ счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством и им же отражаются в отчетности о кассовом исполнении бюджетов, представляемой финансовым органам.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ ст. 216 БК РФ была признана утратившей силу с 1 января 2008 года; взамен этим же законом гл. 5 «Принципы бюджетной системы Российской Федерации» БК РФ была дополнена ст. 38.2 с тем же названием, что и у ст. 216. Согласно ст. 38.2 БК РФ принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета (за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством РФ).

Из сопоставления старой и новой редакций ч. 6 ст. 215.1 БК РФ ясно, что обе они требуют, чтобы все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществлялись через счета, открытые Федеральным казначейством в Центральном Банке РФ. Различие в редакциях заключается лишь в том, что в новой, поныне действующей редакции ч. 6 ст. 215.1 БК РФ прямо указано, что кассовые операции по исполнению бюджетов может осуществлять орган государственной власти субъекта РФ – при наличии вышеуказанного соглашения о передаче полномочий Федерального казначейства.

Основы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ установлены ст. 241.1 БК РФ, согласно которой при кассовом обслуживании исполнения бюджетов:

- учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органам Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях Центрального банка РФ;
- управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы или иные уполномоченные органы (в соответствии

с нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, муниципальными правовыми актами);

- кассовые выплаты из бюджета осуществляются органом Федерального казначейства на основании представленных ему платежных документов;

- все операции по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на едином счете бюджета проводятся и учитываются органом Федерального казначейства по кодам бюджетной классификации РФ;

- органы Федерального казначейства представляют финансовым органам информацию о кассовых операциях по исполнению бюджетов.

Если полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, осуществляются исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с упомянутым выше соглашением, то этот орган обязан представлять органу Федерального казначейства информацию о всех кассовых операциях, проведенных при исполнении бюджетов.

Порядок кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и порядок осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований по исполнению их бюджетов утвержден приказом Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н⁸.

В этом приказе, в частности, указаны основания для проведения операций по кассовым выплатам из бюджета субъекта РФ; особенности кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ при осуществлении органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов по организации исполнения таких бюджетов; особенности отражения операций по доведению бюджетных данных при осуществлении кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ. Этим же приказом установлены правила изменения порядка кассового об-

⁸ Приказ Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» (в ред. от 27 дек. 2011 г.).

служивания исполнения бюджета субъекта РФ; порядок предоставления органами Федерального казначейства информации финансовым органам об операциях по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ и операциях по осуществлению органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов РФ по исполнению их бюджетов.

По данным Федерального казначейства⁹ в 36 субъектах РФ (43,4 %) их высшие исполнительные органы государственной власти выбрали порядок кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта РФ, предусматривающий открытие лицевых счетов участникам бюджетного процесса уровня субъекта РФ, согласно соглашению, предусмотренному ч. 5 ст. 215.1 БК РФ; в 28 субъектах РФ (33,7 %) лицевой счет бюджета открыт финансовому органу; 19 субъектов РФ (22,9 %) применяли смешанный вариант кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта РФ (данные на 1 января 2013 г.).

Составление и представление годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с инструкцией, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н¹⁰.

По вопросам конституционности установленного правового регулирования исполнения бюджета субъекта РФ Конституционный Суд РФ принял только одно постановление – от 15 декабря 2006 г. № 10-П¹¹, вынесенное по делу, где предметом рассмотрения являлись положения ч. 4, 5 и 6 ст. 215.1 БК РФ в части, касающейся кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ Федеральным казначейством, открытия им для этих целей счетов в Центральном банке РФ, а также передачи полномочий Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ исполнительным органам государственной власти субъектов РФ.

⁹ О результатах работы Федерального казначейства в 2012 году и основных задачах на 2013 год: докл. Федерального казначейства. М.: Бюджет, 2013. URL: http://roskazna.ru/prioritetnye-napravleniya-deyatelnosti/doc/FK_2012_final.pdf (дата обр.: 29.04.2013).

¹⁰ Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: приказ Минфина России от 28 дек. 2010 г. № 191н (в ред. от 26 окт. 2012 г.).

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Хотя ч. 6 ст. 215.1 БК РФ исследовалась Конституционным Судом РФ в редакции, предшествующей нынешней, однако из показанной выше ее истории и содержания Постановления от 15 декабря 2006 г. № 10-П очевидно, что правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Постановлении, представляет и поныне несомненный интерес. Более того, это постановление привлекательно еще и тем, что, изучая его, студент может понять на конкретном примере, как и почему правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в его решениях, сохраняют свою актуальность и важность в условиях нашего изменчивого законодательства.

Поэтому перейдем к анализу этого Постановления. По мнению обратившегося с запросом в Конституционный суд РФ заявителя (им было Правительство Москвы), ч. 4, 5 и 6 ст. 215.1 БК РФ (напомним: ч. 6 в редакции, действовавшей в 2006 г.) несоразмерно ограничивают право субъекта РФ самостоятельно исполнять свой бюджет, поскольку неотъемлемая часть бюджетных полномочий субъектов РФ – самостоятельное кассовое обслуживание исполнения своих бюджетов – передается федеральному органу исполнительной власти. Этим, по мнению заявителя, необоснованно ограничиваются право субъекта РФ самостоятельно распоряжаться принадлежащей ему собственностью (средствами своего бюджета) и свобода экономической деятельности, создаются препятствия для свободного перемещения финансовых средств, а исполнение бюджетных обязательств субъекта РФ ставится в зависимость от деятельности федерального финансового органа, который не может контролироваться субъектом РФ и эффективность работы которого не зависит от субъекта РФ. В результате, по мнению заявителя, затрудняется полноценная реализация органами государственной власти субъектов РФ мер по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

По результатам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ признал:

1) не противоречащей Конституции РФ ч. 4 ст. 215.1 БК РФ (по которой кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов РФ осуществляется Федеральным казначейством), поскольку она предполагает, что Федеральное казначейство не вправе распоряжаться средствами бюджета субъекта РФ, определять направления их расходования и санкционировать выплаты с единого счета этого бюджета, а проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта РФ и кассовым выплатам из него (с обязательным предоставлением финансовому органу субъекта РФ отчетности о кассовом исполнении его бюджета) Федеральное казначейство осуществляет в целях централизованного учета информации

о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, обеспечивающему наиболее эффективное функционирование всей бюджетной системы страны и оптимальную организацию межбюджетных отношений.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ постановил, что необходимость (в соответствии с требованиями Конституции РФ) обеспечения действенного и стабильного механизма защиты бюджетных прав субъектов РФ и их равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти обуславливает необходимость определения на уровне федерального закона основ порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов, основ взаимодействия Федерального казначейства и органов исполнительной власти субъектов РФ в процессе кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ, форм и мер ответственности Федерального казначейства за ненадлежащее исполнение возложенных на него функций по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ;

2) не противоречащей Конституции РФ ч. 5 ст. 215.1 БК РФ, поскольку она предполагает, что Российская Федерация в целях соблюдения баланса интересов ее и ее субъектов гарантирует соблюдение порядка заключения соглашения (о передаче полномочий Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ исполнительным органам государственной власти субъекта РФ), а при наличии разногласий по проекту соглашения обеспечивает использование согласительных процедур, предусмотренных Конституцией РФ и законодательством;

3) не противоречащей Конституции РФ ч. 6 ст. 215.1 БК РФ, в соответствии с которой Федеральное казначейство открывает в Центральном банке РФ счета для кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ, и через них осуществляет все кассовые операции по исполнению бюджетов.

Мотивируя свое решение, Конституционный Суд РФ указал, в частности, на непосредственную взаимосвязь принципов организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве (ч. 1 ст. 1, ст. 4, 5, 11, 71, 72, 73, 77 и 78 Конституции РФ) и принципа единства экономического пространства (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ), гарантиями которого являются (по смыслу п. «ж» ст. 71 и ч. 1 ст. 74 Конституции РФ), установление, в рамках предметов ведения Российской Федерации, правовых основ единого рынка, осуществление финансового, в том числе бюджетного,

регулирующего и запрет на установление препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Мотивируя свое решение, Конституционный Суд РФ указал, в частности, что конституционно-правовое содержание полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ) не сводится лишь к нормативно-правовому регулированию финансовых отношений и закреплению финансово-правового статуса их субъектов. Указанное финансовое регулирование коррелирует с установлением основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации, осуществляемым с учетом основных направлений внутренней и внешней политики и единой финансовой политики государства, также отнесенными Конституцией РФ (п. «е» ст. 71, ч. 3 ст. 80, п. «е» ст. 84, п. «б» ч. 1 ст. 114) к ведению Российской Федерации.

Осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции РФ, федеральный законодатель обладает дискреционными полномочиями в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать совокупность социально-экономических и иных факторов развития Российской Федерации. В силу этого, как подчеркнул Конституционный Суд РФ, нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле. На этой основе в Российской Федерации как правовом социальном государстве гарантируются надлежащие финансовые условия для осуществления программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 7, 18, п. «в» и «е» ст. 71 Конституции РФ).

Из этой правовой позиции, ранее сформулированной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П¹², следует, что федеральный законодатель при осуществлении финансового регулирования, в том числе при выборе организационной формы кассового обслуживания исполнения бюджетов единой бюджетной системы РФ, ориентируется на реализацию целей государственной экономической политики, имея в виду как конституционно обусловленные особенности фе-

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».

деративного устройства Российской Федерации, так и задачи реформирования ее финансовой системы на данном этапе социально-экономического развития государства.

И, как указал Конституционный Суд РФ, именно эти цели преследовал федеральный законодатель, принимая Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», дополнивший Бюджетный кодекс РФ ст. 215.1 «Основы исполнения бюджета».

Опираясь на Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³ и Бюджетный кодекс РФ¹⁴, Конституционный Суд РФ показал, что они в соответствии с ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ осуществляют разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в бюджетной сфере и определил содержание бюджетных полномочий последних (ранее Конституционный Суд РФ в Постановлении от 09 января 1998 г. № 1-П¹⁵ указал, что, будучи нормативным правовым актом общего действия, федеральный закон, регулирующий вопросы (предметы) совместного ведения, определяя права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, осуществляет тем самым и разграничение их полномочий).

Согласно абз. 1 п. 1, п. 2 ст. 26.22 («Организация исполнения бюджета субъекта Российской Федерации») указанного закона органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно организуют и осуществляют исполнение бюджета субъекта РФ в соответствии с общими принципами, установленными Бюджетным кодексом РФ; в порядке и на условиях, уста-

¹³ Этот закон после вынесения Постановления Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П много раз редактировался, но те нормы закона (п. 1 ст. 26.10, п. 1-3 ст. 26.13, абз. 1 п. 1, п. 2 ст. 26.22), на которые ссылается это Постановление, с тех пор не менялись.

¹⁴ Статьи 7 и 8 БК РФ, на которые ссылается Конституционный Суд РФ, впоследствии редактировались, но что касается тех их положений, которыми оперирует суд, то их юридическое содержание осталось прежним; законодатель подверг их правке лишь в плане юридической техники: сделал юридически более корректными и точными отдельные формулировки. Поэтому и в новой редакции они сохраняют всю свою логику обоснования правовой позиции Конституционного Суда РФ в Постановлении от 15 декабря 2006 г. № 10-П.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 09 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».

новленных этим же Кодексом, осуществляется и кассовое обслуживание исполнения бюджета субъекта РФ.

Конституционный Суд РФ отметил, что, определяя основы исполнения бюджетов, Бюджетный кодекс РФ предусматривает казначейское исполнение бюджетов, и сослался при этом на ст. 215 БК РФ, впоследствии (с 1 января 2008 г.) утратившую силу. Однако признание ст. 215 БК РФ утратившей силу не означает отказ законодателя от самого принципа казначейского исполнения бюджетов, ибо ч. 4 ст. 215.1 БК РФ (кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ Федеральным казначейством) закреплено в качестве одной из основ исполнения бюджета. А ч. 5 ст. 215.1 БК РФ, хотя и допускает возможность передачи соответствующих полномочий Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, но передачи лишь на основании определенного соглашения.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ отметил, что, различая понятия единого счета бюджета и лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств соответствующего бюджета, Бюджетный кодекс РФ непосредственно не указывает, к каким именно счетам относится требование ч. 4 ст. 215.1 БК РФ о кассовом обслуживании исполнения бюджетов Федеральным казначейством, и сам указал, что смысл содержащейся в ней нормы может быть выявлен только во взаимосвязи с другими нормами Бюджетного кодекса РФ.

Выявляя требуемое, Конституционный Суд РФ ссылается на п. 6 ст. 151, ст. 215, ч. 1 и 2 ст. 215.1 и ст. 166.1 БК РФ. В связи с этим следует отметить, что ст. 151 «Система органов, обладающих бюджетными полномочиями» вместе со ст. 215 «Казначейское исполнение бюджетов» утратили силу с 1 января 2008 г., а ч. 1 и 2 ст. 215.1 и ст. 166.1 редактировались уже после принятия Постановления Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П. Однако те положения указанных статей, которые использовал Конституционный Суд РФ, свое значение не утратили, сохранившись либо в таких же по смыслу формулировках других норм отредактированного Бюджетного кодекса РФ, либо сохранив его в нем на концептуальном уровне.

В итоге Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что под действием ч. 4 ст. 215.1 БК РФ подпадают лишь проведение и учет Федеральным казначейством операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта РФ и по кассовым выплатам из него на едином счете бюджета субъекта РФ.

Из требования ч. 3 ст. 215.1 БК РФ об исполнении бюджета на основе единства кассы и подведомственности расходов, и содержания принципа единства кассы Конституционный Суд РФ заключил, что ими предопределяется значимость организации работы по проведению и учету на едином счете бюджета субъекта РФ операций по кассовым поступлениям и выплатам из его бюджета, а также правового регулирования в этой сфере деятельности с учетом конституционных принципов единства экономического пространства и разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ.

При этом в условиях федеративного государства, в котором бюджеты разных уровней, будучи самостоятельными, вместе с тем составляют единую бюджетную систему, особое значение приобретают вопросы координации деятельности и взаимодействия органов публичной власти, участвующих в бюджетном процессе. Как отметил Конституционный Суд РФ в рассматриваемом Постановлении, такой вывод, ранее сформулированный им же применительно к финансовым взаимоотношениям муниципальных образований в Постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П¹⁶, тем более актуален при решении указанных вопросов на федеральном уровне, исходя из принципа равноправия всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ).

И, как далее отметил Конституционный Суд РФ, предоставляя Федеральному казначейству полномочие по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, федеральный законодатель учитывал следующую из Конституции РФ необходимость усиления надежности управления публичными финансами, прозрачности бюджетного процесса. Принятый им вариант правового регулирования позволяет обеспечить сопоставимость показателей исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и иметь оперативную информацию о состоянии публичных финансов в целом по стране в любой момент времени (это необходимо для макроэкономического прогнозирования и принятия решений об оказании в необходимых случаях финансовой помощи бюджетам субъектов РФ). Но принятый вариант не предполагает, что Федеральное казначейство вправе присваивать себе те бюджетные полномочия, которые на основе Конституции РФ закреплены за органами

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области” в связи с запросом Челябинского областного суда».

исполнительной власти субъектов РФ: полномочия по распоряжению средствами бюджета субъекта РФ, определению направлений их расходования, санкционированию выплат с единого счета бюджета.

Конституционный Суд РФ указал, что из такого понимания нормативного содержания ч. 4 ст. 215.1 БК РФ исходит и правоприменительная практика, отметив, что на подзаконном уровне это подтверждается, в частности, изданным в соответствии со ст. 166.1 БК РФ Порядком кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства, утвержденным приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 г. № 1н. Этот приказ утратил силу согласно приказу Федерального казначейства от 26 декабря 2008 г. № 13н, но вывод Конституционного Суда РФ остается в силе, поскольку утрата приказом силы обусловлена введением в действие нового, утвержденного приказом Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н Порядка кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов. Согласно последнему он разработан на основании положений ст. 166.1 «Бюджетные полномочия Федерального казначейства» и ст. 241.1 «Основы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» БК РФ.

Как отметил Конституционный Суд РФ, возложение на Федеральное казначейство полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ обуславливается и тем, что все субъекты РФ являются получателями трансфертов из федерального бюджета, а также тем, что доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет налоговых и неналоговых доходов; налоговые доходы формируются как за счет региональных налогов, так и за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

Конституционный Суд РФ признал, что возложив на налоговые органы обязанность по контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, федеральный законодатель, имея в виду следующие из п. «з» ст. 71, п. «и» ч. 1 ст. 72 и ч. 3 ст. 75 Конституции РФ принципы построения налоговой системы РФ, правомерно (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ) возложил коррелирующую обязанность – по проведению и учету на едином счете бюджета

субъекта РФ операций по кассовым поступлениям и выплатам из бюджета субъекта РФ – на органы Федерального казначейства, которые, как и налоговые органы, относятся к федеральным экономическим службам.

В результате Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что ч. 4 ст. 215.1 БК РФ, передающая кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов РФ Федеральному казначейству, не противоречит Конституции РФ, поскольку она ни по своему буквальному смыслу, ни по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, не допускает, что Федеральное казначейство вправе распоряжаться средствами бюджета субъекта РФ, определять направления их расходования и санкционировать выплаты с единого счета такого бюджета, а проведение и учет операций по кассовым поступлениям в его бюджет и кассовым выплатам из него осуществляются Федеральным казначейством в целях централизованного учета информации о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, направленному на наиболее эффективное функционирование всей бюджетной системы РФ и оптимальную организацию межбюджетных отношений.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ указал, что необходимость обеспечения действенного и стабильного механизма защиты бюджетных прав субъектов РФ и их равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти обуславливает определение на уровне федерального закона основ порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ, основ взаимодействия Федерального казначейства и органов исполнительной власти субъектов РФ в процессе кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ, а также определение форм и мер ответственности Федерального казначейства за ненадлежащее исполнение возложенных на него функций по кассовому обслуживанию исполнения этих бюджетов.

Что же касается нормы ч. 5 ст. 215 БК РФ, разрешающей Федеральному казначейству передавать полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ исполнительным органам государственной власти последнего, то Конституционный Суд РФ указал, что при реализации этой нормы, как нормы федерального закона, принятого по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ и разграничивающего публично-властные полномочия, распределение и осуществление полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ должны быть

такими, чтобы при принятии решений в рамках распределенных полномочий обеспечивались бы учет и согласование интересов Российской Федерации и субъектов РФ (соответствующая правовая позиция Конституционного Суда РФ уже выражена в его Постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П¹⁷).

И соответственно указание в ч. 5 ст. 215.1 БК РФ на то, что полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, вовсе не означает, что вопрос о передаче решается произвольно, по усмотрению какой-либо из сторон, ибо предусмотрено, что субъект РФ, по своей инициативе принявший на себя полномочия, будет обеспечивать их финансирование за счет собственных доходов его бюджета и имеет в собственности (пользовании, управлении) необходимое для их осуществления имущество, а Российская Федерация гарантирует соблюдение порядка заключения соответствующего соглашения и при наличии разногласий по проекту соглашения обеспечивает применение согласительных процедур, предусмотренных Конституцией РФ и законодательством.

Поэтому, сделал вывод Конституционный Суд РФ, ч. 5 ст. 215.1 БК РФ не противоречит Конституции РФ, поскольку предполагает передачу полномочий Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ исполнительным органам государственной власти субъекта РФ только при соблюдении баланса интересов Российской Федерации и субъекта РФ как конституционно защищаемых ценностей.

Перейдя к проверке конституционности непосредственно ч. 6 ст. 215.1 БК РФ, в соответствии с которой счета в Центральном банке РФ, предназначенные для кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ, открывает Федеральное казначейство и оно же осуществляет через эти счета все кассовые операции, Конституционный Суд РФ указал, что поскольку возложение на Федеральное казначейство полномочия

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы».

по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов не противоречит Конституции РФ, то норма ч. 6 ст. 215.1 БК РФ также не может рассматриваться как не соответствующая Конституции РФ. Сама же по себе обязательность открытия счетов бюджетов именно в учреждениях Центрального банка РФ, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы РФ, уже была признана Конституционным Судом РФ не противоречащей Конституции РФ в Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П¹⁸.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».

Государственное регулирование банковской деятельности (финансово-правовой аспект)

В статье рассматриваются понятия «государственное регулирование банковской деятельности» и «банковское регулирование», их отличия от термина «государственное управление», соотношение друг с другом в условиях дискуссионности и недостаточной разработанности в теории финансового права такой важнейшей функции Банка России, как банковское регулирование.

The article describes notions of state regulation of banking activity and banking regulation, differentiation of these notions with the term of state administration, their correlation in conditions of discussions and insufficient development in theory of financial law of such an important function of the Bank of Russia as banking regulation.

Ключевые слова: государственное регулирование банковской деятельности, банковское регулирование, Центральный банк РФ, государственное управление.

Key words: government bank regulation and supervision, bank regulation, The Central Bank of the Russian Federation, state administration.

Государственное регулирование экономического развития страны в целом, как процесс, должно определяться состоянием экономики, поставленными перед обществом целями, тенденциями развития, характером политических и социальных проблем, национальными особенностями, детерминироваться по объектам воздействия. Деятельность кредитных организаций выступает одним из основных объектов государственного регулирования и одновременно интегрируется в финансовые отношения всей экономической системы страны.

Однако ни Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹, ни Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»² не определяют содержание понятий

© Миронов В. Ю., 2013

¹ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Рос. газета. 2002. 13 июля.

² Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ «О внесении

«государственное регулирование банковской деятельности» и «банковское регулирование». В науке данные категории рассматриваются достаточно подробно.

Принцип государственного регулирования признается важнейшим принципом организации и функционирования банковской системы в России³. Государство не вправе оставить вне своего воздействия такую важную сферу своей финансовой деятельности, как банковская.

По мнению О.Н. Горбуновой, государственное регулирование банковской деятельности является областью публичного финансово-правового воздействия, цель которого – оказание содействия решению общегосударственных задач⁴.

Бурное развитие рыночных отношений, создание хозяйствующих субъектов различных форм собственности, расширение их прав неизбежно привело к необходимости ограничения функций государства и переходу его органов от непосредственного управления экономикой и ее субъектами к более мягкому воздействию на их деятельность.

Рассматривая понятие государственного регулирования, необходимо отметить высказывание А.П. Алехина, который указывает, что «хотя государственное регулирование стало уже обиходным термином, употребляемым иногда как антипод государственному управлению, содержание его до сих пор остается недостаточно определенным»⁵. Далее он выделяет государственное регулирование в широком и узком смысле. «В широком смысле оно выражается в установлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий. Его субъектами являются органы законодательной (представительной) и исполнительной власти. Известным образом на поведение участников урегулированных отношений влияют субъекты судебной власти. В узком смысле государственное регулирование – одна из функций

изменений и дополнений в Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 6 декабря 1990 г. № 27 ст. 357; Рос. газета. 1996. 10 февр.

³ См., например, Банковское право Российской Федерации. Особенная часть: в 2 т.: учеб. / отв. ред. Г.А. Госунян. Т. 1. С. 281.

⁴ См.: Финансовое право: учеб. / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2002. С. 391–393.

⁵ Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации. Часть II. Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами: учеб. М.: ТЕИС, 1995. С. 7.

государственного управления»⁶. Подобная точка зрения разделяется и другими учеными⁷.

Некоторые авторы предлагают определять «регулирование» как форму (вид) управленческой деятельности, осуществляемую методами административного и экономического характера⁸.

Г.А. Тосунян проводит следующее разграничение терминов «государственное управление» и «государственное регулирование»: «Прямое государственное управление предполагает непосредственное вмешательство государственных органов в производственную и хозяйственную деятельность учреждений, предприятий, организаций. ... В условиях прямого государственного управления доминируют административные методы управления. Осуществление государственного управления в форме государственного регулирования выдвигает на первый план экономические методы управления, осуществляется, как правило, “мягко” – в виде нормативного регулирования, рекомендаций, координации направлений, оказания помощи и т. д. ... Этот процесс в соответствующих случаях и ведет к употреблению термина “регулирование” взамен термина “управление”⁹. При этом Г.А. Тосунян говорит о прямом государственном управлении и государственном регулировании как о формах государственного управления финансово-кредитной системой. Однако следует согласиться с мнением Н.М. Бородиной, что понятие «форма управления» применяется в науке административного права в несколько ином значении, чем то, которое предлагает Г.А. Тосунян¹⁰.

Ю.А. Тихомиров применительно к сфере управления экономикой говорит не о государственном управлении в данной сфере, а о государственном регулировании¹¹. Саратовской школой

⁶ *Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А.* Административное право Российской Федерации. Часть II. Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами: учеб. М.: ТЕИС, 1995. С. 7.

⁷ См.: *Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П.* Административное право Российской Федерации / под ред. д.ю.н., проф. Н.М. Кониной. М.: Норма, 2005. С. 105; *Стариков Ю.Н.* Административное право: учеб. Воронеж, 2000. С. 166; *Бахрах Д.Н.* Административное право: учеб. М., 1993. С. 66–67.

⁸ *Тосунян Г.А.* Государственное управление в области финансов и кредита в России. М., 1997. С. 29; *Овсянко Д.М.* Административное право. М., 1996. С. 67.

⁹ Там же. С. 30.

¹⁰ См.: *Бородина Н.М.* Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: СГАП, 2001. С. 96.

¹¹ См.: *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 376–377.

административного права в рамках государственного руководства экономикой выделяются два основных метода: государственное управление и государственное регулирование¹². При этом высказано вполне обоснованное мнение о том, что наименование отношений исполнительной власти с хозяйственными обществами более правильно называть государственным регулированием, а не государственным управлением, как в отношении государственных предприятий и учреждений¹³.

Таким образом, в настоящий момент в отношении государственного воздействия на экономические общественные отношения с участием коммерческих организаций более целесообразно употребление термина «регулирование», а не «управление», поскольку последнее предполагает непосредственное управленческое воздействие с прямым установлением объектов и субъектов управления, корреспонденцией прав и обязанностей, адресностью управления.

Вместе с обоснованием необходимости преобладания регулирующего воздействия в условиях рыночных отношений в юридической литературе прослеживается мысль о невозможности полного отказа от управления¹⁴.

По вопросу понятия государственного регулирования банковской деятельности в науке до настоящего времени отсутствует единое мнение.

Н.Ю. Ерпылева определяет регулирование банковской деятельности как систему специфических правил поведения нормативного характера, сформулированных государственными органами, иными властными структурами, а также негосударственными саморегулируемыми организациями, которые имеют своей целью ограничение банковской активности и главным образом банковских операций¹⁵. Отсюда следует вывод, что регулирование представляет собой ограничение, имеющее по своей сути экономическую природу. Это ограничение включает в себе

¹² См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багшиев З.А.* Российское административное право: учеб. М.: Юристъ, 1996. С. 224.

¹³ См.: Там же. С. 10–11.

¹⁴ См.: *Рыбакова С.В.* Теоретико-правовые основы банковского надзора в России // Финансовый механизм и его правовое регулирование: материалы междунар. науч.-практ. конф. (24–25 апр. 2003 г.) Ч. II. Саратов, 2003. С. 100; *Стариков Ю.Н.* Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 1998. С. 185–186.

¹⁵ См.: *Ерпылева Н.Ю.* Международное банковское право. М., 1998. С. 48–49.

элемент внеэкономического принуждения и осуществляется в правовых формах властными структурами.

И.С. Попов указывает, что государственное регулирование банковской деятельности представляет собой нормотворческую и индивидуально-властную деятельность субъектов регулирования, направленную на упорядочение создания и деятельности кредитных организаций, банковской системы в целом, формирование и поддержание устойчивого правового порядка в сфере банковской деятельности, защиту прав и законных интересов ее участников и частных лиц¹⁶.

Я.А. Гейвандов выделяет в государственном регулировании банковской деятельности два основных уровня. С одной стороны, – это регулирование государством макроэкономических процессов, связанных с денежно-кредитными отношениями. Поэтому воздействие государства осуществляется на все структурные элементы банковской системы, включая Центральный банк Российской Федерации. В рамках этой стороны государственного регулирования принимаются основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, осуществляются иные меры, прямо или косвенно влияющие на состояние банковской системы и внутреннюю политику в государстве. С другой стороны, государственное регулирование банковской системы проявляется в осуществлении непосредственной регулирующей деятельности уполномоченных государственных органов по созданию, организации, регистрации, лицензированию конкретных элементов банковской системы и осуществлению ими банковской деятельности¹⁷. Такими органами являются Президент РФ, Правительство РФ, Банк России, суды и др. государственные органы. Такого же мнения придерживаются и некоторые другие ученые¹⁸.

Как представляется, государственное регулирование выражается в принятии федеральными органами государственной власти законодательных актов, устанавливающих основы организации банковской системы, ее структуру и принципы функционирования, а также в

¹⁶ См.: Попов И.С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 16.

¹⁷ См.: Гейвандов Я.А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации: теоретический и организационно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1997. С. 53.

¹⁸ См., напр.: Чекушина Т.В. Правовые основы взаимодействия Центрального банка Российской Федерации с федеральными органами государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 13.

осуществлении Банком России от имени государства банковского регулирования, надзора и контроля за деятельностью кредитных организаций и т. п.

Государственное регулирование банковской деятельности осуществляется именно в правовой форме, через соответствующие законодательные и нормативные акты, принимаемые органами государственной власти. Государственное регулирование банковской деятельности осуществляется и через другие, закрепленные законом виды деятельности уполномоченных государственных органов (надзор, контроль, лицензирование, применение специальных экономических методов воздействия на кредитную систему)¹⁹. Такими уполномоченными органами, являющимися субъектами государственного регулирования банковской деятельности, выступают Федеральное собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, Банк России, судебные органы.

Анализ специальной литературы позволяет определить государственное регулирование банковской деятельности как осуществление специально уполномоченными органами нормативного и индивидуально-властного воздействия на банковскую систему в целях упорядочения деятельности элементов банковской системы, защиты прав и законных интересов лиц, взаимодействующих с элементами банковской системы, а также формирования и поддержания устойчивого правопорядка в сфере банковской деятельности.

Вопросы банковского регулирования относятся в настоящее время к числу дискуссионных, так как само понятие этой важнейшей функции Банка России в теории финансового права еще недостаточно разработано.

Цели банковского регулирования определены в законодательстве и состоят в поддержании стабильности банковской системы, а также защите интересов вкладчиков и кредиторов. В качестве целей банковского регулирования могут быть названы также следующие:

- обеспечение соблюдения государственных, общественных и частных интересов в процессе коммерческой деятельности кредитных организаций;
- обеспечение непрерывного денежного обращения, эффективности платежей и межбанковских расчетов между хозяйствующими субъектами,

¹⁹ Гейвандов Я.А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации: теоретический и организационно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1997. С. 48.

бесперебойного функционирования платежно-расчетной системы в рамках банковской системы²⁰.

Возникающие при этом общественные отношения регулируются в основном нормами финансового права²¹. По мнению Ю.А. Крохиной, «так как одной из основных целей деятельности Центрального банка Российской Федерации является развитие и укрепление банковской системы РФ, Банк России приобретает публично-правовую обязанность содействовать развитию и стабилизации банковской системы, создавать необходимые условия для реализации права на осуществление банковской деятельности»²². Для более полного уяснения сущности банковского регулирования представляется целесообразным выяснить, как соотносятся следующие понятия: государственное регулирование банковской деятельности, банковское регулирование и саморегулирование.

Банковское регулирование, по мнению И.С. Попова, включает в себя два процесса, которые имеют разные цели, системы средств и методы регулирования. Основной вид банковского регулирования – это государственное регулирование, основанное на императивном методе регулирования. Данный вид регулирования реализует в банковской деятельности публичное начало и соответственно в качестве цели имеет защиту публичных интересов. Второй процесс – это саморегулирование, основывающееся на диспозитивном методе, равенстве участников и реализуется на основе согласования воли субъектов банковской деятельности, договоре, т. е. в данном случае используются правовые средства частного права²³. При этом автор не учитывает тот факт, что, даже вступая в гражданско-правовые отношения, Банк России преследует публичные цели, определенные Конституцией РФ и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Кроме того, такая трактовка противоречит положениям гл. 10 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Н.Ю. Ерпылева не производит четкого разграничения между государственным регулированием банковской деятельности и банковским

²⁰ См.: Банковское право Российской Федерации. Особенная часть: в 2 т.: учеб. / отв. ред. Г.А. Тосунян. М.: Юристъ, 2002. Т.1. С. 283–284.

²¹ Финансовое право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2005. С. 529.

²² См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. для вузов. М.: Норма, 2004. С. 565.

²³ См.: Попов И.С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 27.

регулируем²⁴. То же самое можно сказать и в отношении Я.А. Гейвандова. В своем диссертационном исследовании²⁵ он анализирует понятие государственного регулирования банковской деятельности, а в последующих публикациях, говоря о банковском регулировании, дает ему характеристики, выделенные им применительно к государственному регулированию банковской деятельности²⁶. Подобный подход представляется не вполне обоснованным. Возможно, что он является следствием отсутствия законодательного определения понятий государственного регулирования банковской деятельности и банковского регулирования.

Представляется, что банковское регулирование является прерогативой Центрального банка Российской Федерации. Данное суждение основано на анализе Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», который относит банковское регулирование к функциям Банка России. К функциям иных государственных органов банковское регулирование ни одним нормативным правовым актом не отнесено. Следовательно, банковское регулирование осуществляется исключительно Банком России.

Банковское регулирование является государственным, так как Банк России выступает органом государственного управления в денежно-кредитной сфере.

²⁴ См.: *Ертылева Н.Ю.* Международное банковское право. М., 1998. С. 48–49.

²⁵ См.: *Гейвандов Я.А.* Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации: теоретический и организационно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1997.

²⁶ См., напр.: *Гейвандов Я.А.* Правовые проблемы банковского регулирования в России // *Банковское право.* 2000. № 2.

О принципе независимости в деятельности Центрального банка Российской Федерации

В статье анализируются деятельность Центрального банка Российской Федерации, особенности его правового статуса. Исследуется реализация принципа независимости в деятельности Банка России.

The activity and the specifics of the legal status of the Central bank of the Russian Federation are analysed. The research into the implementation of the independence principle in the activity of the Bank of Russia is carried out.

Ключевые слова: правовой статус Центрального банка Российской Федерации, принцип независимости.

Key words: the legal status of the Central bank of the Russian Federation, the independence principle.

В ст. 75 Конституции Российской Федерации указывается, что защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. В развитие указанной конституционной нормы Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в ст. 1 указывает, что функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и упомянутым Федеральным законом, Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Кроме того в ст. 2 закона подчеркивается, что государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняты на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами.

При дальнейшем анализе Закона о Банке России можно увидеть, что Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительству Российской

Федерации для финансирования дефицита федерального бюджета, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете, а также не вправе предоставлять кредиты для финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Установление законодателем на самом высоком нормативном уровне – в Конституции РФ – правила о независимости Банка России, на наш взгляд, является обоснованным и логичным, поскольку и по экономическому содержанию, и по юридической форме полномочия Центрального банка Российской Федерации подчинены реализации конституционной функции защиты и обеспечения устойчивости рубля. Данная функция Банка России обеспечивается различными взаимосвязанными рычагами, среди которых можно выделить рефинансирование кредитных организаций, регулирование их ликвидности, выпуск облигаций, валютные интервенции, установление унифицированных правил и форм расчетов и т. д. Таким образом, не только эмиссия денежных средств, но и валютное регулирование, и валютный контроль, надзор за деятельностью кредитных организаций и иные функции Банка России направлены на обеспечение защиты и устойчивости рубля как его конституционной функции.

Принцип независимости Банка России играет огромную роль в его нормотворческой и правоприменительной деятельности, в том числе и от принципа независимости зависит место Банка России в системе органов государственной власти и роль в становлении современной банковской системы. Именно поэтому с момента создания современного Банка России не утихают научные споры о независимости Банка России, ее элементах, пределах, ограничениях. В том числе существуют попытки классифицировать данное понятие.

Так, С.Ю. Кашкин, Е.А. Чегринец выделяют целевую, функциональную, институционально-финансовую, личную и юридическую автономию Банка России¹. В свою очередь, Г.А. Тосунян,

¹ См.: Чегринец Е.А. Независимость Центральных банков: Европейский центральный банк и Центральный банк Российской Федерации // Банк России в XXI веке: сб. ст. / отв. ред. П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский. М., 2003. С. 154; Кашкин С.Ю. Центральный банк в системе власти // Очерки конституционной экономики: Статус Банка России / под ред. П.Д. Баренбойма, В.И. Лафитского. М., 2001. С. 75.

А.Ю. Викулин подразделяют независимость Банка России на институциональную, функциональную, имущественную, инструментальную, бюджетную, финансовую и кадровую². Различия в наименованиях классификаций независимости Банка России, между тем, зачастую не означает различия в элементах, их составляющих, так как этими элементами являются особенности правового статуса, имущественного положения, полномочий, порядка назначения высших должностных лиц Банка России и т.д. Так каким же образом обеспечивается независимость Банка России?

Во-первых, это законодательные гарантии независимости Банка России, исключающие возможность вмешательства в его деятельность, с которых мы начали повествование (нормы ст. 75 Конституции РФ и ст. 1 и 2 Закона о Банке России).

Важным критерием в определении независимости является четкое конституционное закрепление основной функции Банка России – защита и обеспечение устойчивости рубля и законодательное закрепление основных целей его деятельности: помимо упомянутой также развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы. Указанные функцию и цели не вправе выполнять ни один другой орган. В этой связи следует согласиться с мнением Е.Н. Пастушенко³ о том, что замена формулировки «основные цели деятельности» в утратившем силу Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в редакции Федерального закона от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ на «цели деятельности» в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ продумана, так как названные позиции должны являться исчерпывающими целями деятельности Банка России, а не только основными, помимо которых в различных федеральных законах могли бы появиться иные цели деятельности Банка России.

Особенности правового статуса Банка России как конституционно независимого государственного органа, осуществляющего конституционную функцию по защите и обеспечению устойчивости рубля и наделенного законодателем для ее реализации государственно-

² Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М., 2000. С. 109.

³ Пастушенко Е.Н. Цели правовых актов Центрального банка Российской Федерации // Банковское право. 2011. № 4.

властными полномочиями, также могут служить критерием его независимости. Уже сам факт, что существование Банка России закреплено конституционно, говорит о невозможности упразднения самого Банка России или его функции без соблюдения особого порядка внесения изменений в Основной закон.

Следует отметить особенности имущественного и финансового положения Банка России, позволяющие ему быть независимым. Так, законодательно закреплены: неделимость и неотчуждаемость уставного капитала и иного имущества (согласно ст. 2 Закона о Банке России уставный капитал и иное имущество Банка России, являющиеся федеральной собственностью, нельзя изъять и обременить обязательствами без согласия Банка России); самокупаемость его деятельности (Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов (также ст. 2)); уже упомянутое освобождение Банка России от ответственности по обязательствам государства (если только банк и государство не примут на себя такие обязательства) и др.

Нормотворчество Банка России, на наш взгляд, также можно отнести к одному из признаков независимости Банка России. То, что Банк России издает нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, характеризует Банк России не только как государственный орган, но и как орган, обладающий возможностью монополично влиять в пределах своей компетенции на иных лиц. Более того, в настоящее время правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются им самостоятельно и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Однако следует согласиться с мнением Е.Н. Пастушенко о «закреплении правил подготовки и издания нормативно-правовых актов Банка России на уровне федерального закона, с соблюдением единых подходов к форме правового регулирования Банком России общественных отношений в денежно-кредитной сфере»⁴, поскольку нормативно-

⁴ Пастушенко Е.Н. Нормотворческая деятельность Банка России: вопросы теории и практики / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во Саратовск. гос. акад. права, 2008. С. 230.

правовые акты Банка России регулируют деятельность банковского сектора и затрагивают экономические интересы общества в целом⁵.

Порядок формирования высшего руководства Банка России характеризует принцип независимости Банка России двояко. С одной стороны, то обстоятельство, что порядок назначения на должность Председателя Банка России установлен конституционно (согласно статье 83 Конституции РФ Президент Российской Федерации представляет Государственной думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Банка России и ставит перед Государственной думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации; согласно ст. 103 Государственная дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России), говорит о значимой роли всего Банка России в структуре государственных органов и о максимальном ограничении возможности ветвей власти определять кандидатуру Председателя Банка России. Кроме того, и состав коллегиального органа управления Банком России – Совета директоров – назначается на высоком уровне – Государственной думой по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации.

Важное значение в контексте независимости Банка России играют и строго обозначенные в законодательстве причины досрочного отстранения от должности руководства Банка России: согласно ст. 14 Закона о Банке России Председатель Банка России может быть освобожден от должности только в таких случаях, как истечение срока полномочий; невозможность исполнения служебных обязанностей, подтвержденная заключением государственной медицинской комиссии; подача личного заявления об отставке; совершение уголовно наказуемого деяния, установленного вступившим в законную силу приговором суда; нарушение федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России.

В то же время законодательно определен состав Национального банковского совета Банка России (два представителя от Совета Федерации Федерального собрания из числа членов Совета Федерации, трое – от Государственной думы из числа депутатов Государственной думы, трое – от Президента Российской Федерации, трое – от Правительства

⁵ См.: *Химичева Н.И.* Исследование правовых актов Центрального банка РФ в аспектах финансового права // *Финанс. право.* 2008. № 9.

Российской Федерации), имеющего широкие полномочия, способные повлиять как на деятельность самого Банка России, так и на экономические процессы в стране, позволяет делать вывод если не о подконтрольности, то о возможности влияния иных государственных органов на Банк России. Некоторыми учеными даже делается вывод, что такое закрепление состава Национального банковского совета, сроков полномочий пребывания в должности Председателя Банка России и членов Совета директоров Банка России (всего четыре года) может повлечь умаление принципа независимости Банка России путем оказания на него воздействия со стороны государственных органов исполнительной и законодательной власти⁶.

К так называемому кадровому критерию независимости Банка России можно отнести также требования к служащим Банка России, а следовательно, и к его руководству о несовместимости должности в Банке России с иной должностью и отсутствии политической принадлежности (ст. 19, 20 Закона о Банке России).

Следует разделить озабоченность С.А. Голубева⁷ ущемлением конституционно-правового статуса независимости Банка России в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸. Указанный закон, в частности, предоставляет федеральному органу исполнительной власти в области финансовых рынков право осуществлять в отношении Банка России следующие полномочия: проводить проверки соблюдения требований закона и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов; требовать представления документов и информации, необходимых для осуществления проверки; направлять предложения об устранении нарушений требований закона и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов; обращаться с предложением о принятии установленных федеральными законами мер воздействия, включая приостановление действия или аннулирование (отзыв) лицензии

⁶ См.: *Болоцких А.А.* Принцип независимости Центрального банка как актуальная проблема конституционной экономики Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 18–20.

⁷ *Голубев С.А.* Некоторые аспекты правового регулирования банковской деятельности // Деньги и кредит. 2011. № 4. С. 3–5.

⁸ СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4193.

на осуществление соответствующих видов деятельности, при этом Банк России обязан направить в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков информацию о результатах рассмотрения указанного предложения. В результате федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков получает контрольные полномочия в отношении Банка России, несмотря на конституционную норму о независимости Банка России, неоднократно подтверждаемую Конституционным Судом РФ⁹. Следует согласиться с мнением С.А. Голубева, предлагающего функции государственного контроля в части соблюдения Банком России норм законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком реализовывать в рамках существующего механизма осуществления проверок деятельности Банка России Счетной палатой РФ по предложению Национального банковского совета на основании решений Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В заключение следует отметить, что при выполнении определенных федеральным законом функций Банк России не может быть полностью независимым. Осуществляя свою деятельность, реализуя законодательно закрепленные за ними полномочия, обусловленные содержанием и важностью его задач в финансовой деятельности государства¹⁰, Банк России должен исходить из интересов государства, учитывать при этом цели и действия иных государственных органов, координировать с ними свою деятельность.

⁹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2003 № 45-О // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2003. № 3, Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

¹⁰ Химичева Н.И. Исследование правовых актов Центрального банка РФ в аспектах финансового права // Финанс. право. 2008. № 9.

**Доктрина и практика правотворческой
и правоприменительной деятельности Центрального банка
Российской Федерации**

В статье рассматриваются актуальные вопросы правотворческой и правоприменительной деятельности Центрального банка Российской Федерации с позиции реализации принципа законности, а также правовые основы управленческого и юрисдикционного процессов в Банке России.

The article deals with current issues Russian Federation Central Bank of law-making and law enforcement activity from the point of view of legality realization principle. The article also touches upon the issue of the management and jurisdictional processes legal basis in the Bank of Russia.

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации, финансовая деятельность, правотворчество в Банке России, правоприменение в Банке России.

Key words: Russian Federation Central Bank, finance, Bank of Russia law-making activity, Bank of Russia law enforcement activity.

Банк России создан для регулирования денежно-кредитной системы Российской Федерации, внешним выражением содержания этой деятельности является правовая форма деятельности. Эта деятельность Банка России представляет собой часть финансовой деятельности государства. Финансовая деятельность государства – это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, укреплению обороноспособности и безопасности страны, поддержанию деятельности государственных органов¹.

В процессе осуществления финансовой деятельности государства и принимаются финансово-правовые акты. По юридическим свойствам

© Пастушенко Е. Н., 2013

¹ Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 89 (авт. гл. Н.И. Химичева).

финансово-правовые акты подразделяются на нормативные и индивидуальные².

Правоустановительная форма деятельности Центрального банка Российской Федерации связана с созданием правовых норм, разработкой, обсуждением и принятием правовых актов управления. В ее рамках реализуется правотворческая форма управления, функция «правотворчество». В настоящее время Правила подготовки нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации детально регламентированы Положением Банка России «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России» от 15 сентября 1997 г. № 519, действующем в редакции Указания Банка России от 24 июня 1998 г. № 268-У³. Однако на уровне закона правотворчество закреплено более поздним нормативным правовым актом – Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (статья 7), что требует корректировки нормативного акта Банка России по данному вопросу (Положения Банка России от 15.09.1997 № 519).

Правоприменительная форма деятельности Центрального банка Российской Федерации связана с исполнением законодательных и иных нормативных правовых актов с целью применения нормы права в конкретном случае, например: выдача лицензии на осуществление банковских операций Центральным банком Российской Федерации; правоприменительная деятельность Банка России по осуществлению проверок кредитных организаций.

Регулятивная форма деятельности Центрального банка Российской Федерации связана с созданием необходимых условий для осуществления так называемого позитивного публичного управления, обеспечивающего благосостояние государства и общества, реализацию функций Банка России в области экономического строительства, государственного регулирования, административно-политического и социально-культурного развития. В качестве регулятивной формы представляется возможным выделить анализ деятельности (в том числе анализ финансовой отчетности) кредитных организаций (банковских групп) с целью выявления ситуаций, угрожающих законным интересам их вкладчиков и кредиторов, а также стабильности банковской системы Российской Федерации.

² Финансовое право: Федеральный и региональный аспекты: комплекс учеб.-метод. пособий / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Статут, 2001. С. 530.

³ Экономика и жизнь. 1997. № 42.

Правоохранительная форма деятельности Центрального банка Российской Федерации связана с осуществлением контрольно-надзорной функции. В рамках этой формы защищаются права и свободы граждан и других субъектов права, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения к физическим и юридическим лицам, используются особые принудительные средства и методы воздействия. Правоохранительная форма деятельности призвана охранять установленный порядок управления, предотвращать сбои в системе управления, обеспечивать законный режим функционирования органов управления и должностных лиц.

Банк России по правовому статусу не является органом исполнительной власти, поскольку подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, но по характеру деятельности Банку России свойственны элементы организации управления в подведомственной сфере. В указанном аспекте актуальным является использование теории административного права по проблеме обеспечения законности и государственной дисциплины. *Установление четких процедурных правил*, охватывающих своим регулятивным воздействием юридические виды управленческой деятельности, имеет первостепенное практическое значение, поскольку этим обеспечиваются надлежащий ход и результат правоприменительного процесса, а также соблюдение прав и законных интересов других участников правоприменительного процесса⁴.

В связи с этим актуально рассмотрение процессуальных правил применительно к деятельности Центрального банка Российской Федерации. Под процессуальной деятельностью Центрального банка Российской Федерации представляется обоснованным понимать осуществляемую в процессуальной форме, регулируемую процессуальными нормами, деятельность Банка России по созданию (изменению, приостановлению, отмене) нормативных правовых актов Банка России; правоприменительную деятельность.

Правотворческая деятельность Банка России осуществляется в рамках производства по принятию нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации, включающего в себя

⁴ См.: Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М., 1976. С. 142; Глазунова И.В. О понятии налогового процесса // Финанс. право. 2005. № 7; Кузнеценкова В.Е. Налоговый процесс в системе финансово-правовых категорий // Финанс. право. 2005. № 6.

подготовку, принятие (издание), опубликование и введение в действие нормативных правовых актов⁵.

Правоприменительная деятельность Банка России осуществляется в рамках юрисдикционного и правонаделительного процессов.

Под *юрисдикционным* процессом в Центральном банке Российской Федерации представляется обоснованным понимать осуществляемую в процессуальной форме, регулируемую процессуальными нормами правоприменительную деятельность юрисдикционного, принудительного характера Центрального банка Российской Федерации по разрешению споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения. Юрисдикционный процесс Центрального банка включает следующие производства и процедуры: производство по делам об административных правонарушениях; процедуры реализации мер предупредительного, пресекающего, восстановительного характера, мер финансово-правовой ответственности.

Правонаделительный процесс – вид процессуальной деятельности, регламентирующий правоприменительную, неюрисдикционную деятельность Банка России по реализации принадлежащей компетенции в банковской сфере, включающий в себя: регистрационное производство; лицензионно-разрешительное производство, административно-договорное производство и процедуру допуска банков в систему страхования вкладов.

Поскольку Банк России рассматривается как орган управления банковской системой России, то процессуальную деятельность можно рассматривать как осуществляемую в рамках управленческого и юрисдикционного процессов. При этом управленческий процесс, осуществляемый Центральным банком Российской Федерации, состоит из производства по принятию нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации; регистрационного, лицензионно-разрешительного, административно-договорного производства и процедуры допуска банков в систему страхования. Управленческий процесс в Центральном банке довольно подробно регламентирован и имеет следующие задачи: создание (приостановление, изменение, отмена) подзаконных норм, призванных обеспечить организацию практического

⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Административная реформа – разработки ученых института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации // Журн. рос. права. 2004. № 10; Манохин В. М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 109; Краснов М.А., Талалина Э. В., Южаков В. Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журн. рос. права. 2005. № 2; Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М., 1968. С. 45.

исполнения (соблюдения) норм закона; реализация административных полномочий Банка России в области лицензирования, регистрации кредитных организаций, предоставления разрешений.

Особенностью процессуальной деятельности Банка России является его право (Банка России) на суждение⁶. Так, органам исполнительной власти свойственно управление с позиций усмотрения в рамках законности. Данный тезис вполне может быть использован в финансовом праве по отношению к применению Центральным банком Российской Федерации мер надзорного реагирования к кредитным организациям⁷.

Суждение Банка России должно быть законным и обоснованным. Соблюдение указанных критериев должно проверяться вышестоящей организацией – центральным аппаратом Банка России – в порядке административного обжалования или судебным органом по следующему алгоритму: надлежащий ли субъект сформулировал суждение, в отношении надлежащего ли субъекта суждение вынесено, является ли основание вынесения суждения надлежащим объектом или предметом суждения, соблюдена ли форма и сроки вынесения суждения? Указанная процедура фундаментально исследована в науке административного права применительно к вопросу о способах обеспечения законности и дисциплины в областях государственного управления. В науке финансового права также исследуются вопросы законности при осуществлении финансового контроля⁸. Однако в области банковской деятельности данная проблема в аспекте понятия и процедур осуществления права Банка России на суждение недостаточно исследована.

Международный опыт свидетельствует о том, что полномочия надзорного органа по поддержанию правопорядка в деятельности кредитных организаций должны быть направлены на оптимизацию банковской деятельности и достижение целей и задач, стоящих как перед надзорным органом, так и непосредственно перед кредитными организациями. В материалах Базельского комитета по банковскому

⁶ Бужеря В. Практика относительности: правовые коллизии субъективных решений // Аналитический банковский журн. 2004. № 11; Пастушенко Е.Н. К вопросу о праве банка на суждение // Банковское право. 2003. № 1. С. 9–14.

⁷ По данной проблеме см., напр.: Бондаренко Г.А., Макарова А.А. Мотивированные суждения и их обоснования // Деньги и кредит. 2006. № 3. С. 33–35; Сергин А.М. «Мотивированное суждение» в практике инспекционной деятельности // Актуальные проблемы правового обеспечения банковской деятельности: материалы науч.-практ. конф. 26 окт. 2004 г. Омск, 2004. С. 141–145.

⁸ См.: Финансовый контроль: учеб. пособие / Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П., Рыжкова Е. А. М., 2004.

надзору «Методология основных принципов эффективного банковского надзора» (Базель, Швейцария, октябрь 1999 г.)⁹ в качестве принципа выделяется следующий постулат: «Органы банковского надзора должны иметь в своем распоряжении надзорные меры по осуществлению корректирующего действия в случае невыполнения банками пруденциальных требований (такие, как минимальные коэффициенты достаточности капитала), нарушение регулирующих правил или появление угрозы интересам вкладчиков. В экстремальных ситуациях сюда должна входить способность отзывать банковскую лицензию или рекомендовать ее отзыв» (принцип 22). Обязательным критерием Базельский комитет по банковскому надзору считает положение о том, что надзорный орган должен иметь полномочия, поддержанные юридическими санкциями, предпринимать целый набор исправляющих действий против банков и налагать штрафы на них в зависимости от степени серьезности ситуации.

Кредитные организации, к которым Банком России применены меры надзорного реагирования исходя из права на суждение, должны иметь возможность административного и судебного обжалования.

В заключение следует сделать вывод о том, что доктринальные положения о правотворческой и правоприменительной деятельности Центрального банка Российской Федерации весьма востребованы в практической деятельности регулятора с позиций надлежащей реализации принципа законности как общеправового принципа, принципа финансового права, принципа финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации как института финансового права. Правовая жизнь в сфере денежно-кредитных отношений и банковской системе Российской Федерации подтверждает обоснованность вывода Н.И. Химичевой о том, что учёт правовых принципов как для правоприменительной, так и для правотворческой деятельности имеет важное значение, поскольку позволяет правильно понимать и применять правовые нормы, а также выявлять и устранять пробелы в законодательстве¹⁰. Поэтому актуальным направлением финансово-правовой политики является развитие процессуальных норм в правотворческой и правоприменительной деятельности Центрального банка Российской Федерации.

⁹ См.: Неофициальный перевод «Методологии основных принципов эффективного банковского надзора» Базельского комитета по банковскому надзору представлен Банком России в Вестнике Банка России. 19.04.2002. № 23.

¹⁰ Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 44 (авт. гл. Н.И. Химичева).

Государственные учреждения в системе субъектов административного и финансового права

В статье дается определение административной и финансовой правосубъектности учреждений. Анализируется понятие «субъект права».

The article defines the administrative and financial legal institutions. A concept of the “subject of law”.

Ключевые слова: субъект права, права, обязанности, государственные учреждения, финансы, бюджетная система, бюджетные расходы.

Key words: subject of law, rights, duties, of state enterprises, finances, budget system, budget expenses.

Исследование категории «субъект права» представляет особый интерес как для ученых общей теории права и государства, так и представителей отраслевых юридических наук.

Субъект права, – как отмечал Н.М. Коркунов, – «это идеальное построение, созданное путем синтеза того анализа представлений людей, который получен»¹.

По утверждению Ю.К. Толстого, «не может быть бессубъектных правоотношений, ибо всякое правоотношение является общественным отношением, существующим между людьми или группами людей»². По мнению С.И. Архипова, – «субъект – это та ось, вокруг которой формируются правовые связи, отношения»³. Значительный вклад в развитие теории права в целом, в том числе понятия субъекта права, внесли представители советской юридической науки. В частности, определение субъекта права, включающее лица и организации, наделенные государством правами и обязанностями, которое было предложено А.В. Мицкевичем⁴, стало классическим применением в различных

© Писарева Е. Г., 2013

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. М.: Н.К. Коркунов, 1909. С. 358.

² См.: Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. С. 67.

³ Архипов С.И. Субъект права: теоретические исследования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 18.

⁴ См.: Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М.: Госюриздат, 1962. С. 5.

отраслях права. Так, Ю.Н. Стариков под субъектом административного права понимает физическое или юридическое лицо (организацию) которые в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвует в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти⁵.

Особенность круга субъектов финансового права, как отмечает Н.И. Химичева, состоит в том, что в него входят три основные группы, на которые подразделяются субъекты российского права: 1) государство и его территориальные подразделения; 2) коллективные субъекты; 3) индивидуальные субъекты⁶.

Данная классификация субъектов финансового права, являясь теоретически обоснованной, не вызывает возражений в научных исследованиях в теории финансового права. В целом наука финансового права стремительно развивается, выводы и положения отрасли вызывают большой интерес в процессе научных исследований и становятся предметом научных дискуссий.

В настоящее время в Российской Федерации существует довольно широкая система государственных учреждений. Целесообразным представляется их классифицировать, исходя из функций, являющихся для них доминирующими, что способствует большей четкости регулирования правового статуса названных субъектов.

К первой группе следует отнести государственные учреждения, оказывающие от имени государства определенные, в том числе платные, социальные и иные государственные услуги. К числу таких учреждений относятся прежде всего государственные социально-культурные учреждения.

Вторая группа – государственные учреждения, осуществляющие от имени государства функции управления, контроля (надзора) в определенных сферах жизнедеятельности.

Третья группа – государственные учреждения, основная задача которых состоит в обеспечении безопасности личности, общества, государства внутри страны.

В отдельную четвертую группу исходя из первостепенного значения функций обороны страны во все времена следует выделить учреждения Министерства обороны РФ.

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

⁵ См.: Административное право / отв. ред. Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 124.

⁶ См.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2012. С. 80.

совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁷ прежде всего направлен на изменение содержания финансовой деятельности действующих в настоящее время государственных бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, а также на создание стимулов для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности.

Необходимо отметить особенности финансовой деятельности, которые характеризуют государственные бюджетные учреждения и являются основными отличительными чертами от финансовой деятельности казенных учреждений.

Прежде всего на бюджетные учреждения не распространяется принцип сметно-бюджетного финансирования (как на казенные учреждения). Бюджетные учреждения должны осуществлять свою деятельность в соответствии с государственными заданиями.

В то же время, доходы от приносящей прибыль деятельности бюджетных учреждений, составляющие дополнительные (внебюджетные) источники финансового обеспечения деятельности организаций, являются их собственностью, и бюджет не несет за них субсидиарную ответственность, в то время как казенные учреждения собственные дополнительные доходы перечисляют в бюджет, который несет за них субсидиарную ответственность.

Таким образом, бюджетные учреждения вправе распоряжаться финансовыми средствами самостоятельно с одним существенным исключением – вносить денежные средства и иное имущество в уставной капитал других организаций или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя допускается только с согласия учредителя.

В результате государственное учреждение следует определить как некоммерческую организацию, созданную Российской Федерацией, субъектом РФ с целью предоставления государственных услуг и обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) в сферах управления, науки, образования, здравоохранения, культуры и т. п., финансирование расходов которых осуществляется из бюджетных фондов бюджетной системы Российской Федерации, а также из внебюджетных источников финансового обеспечения деятельности организаций.

⁷ СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

**«Система финансов» и «финансовая система»,
«фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»:
проблемы их соотношения
в современном финансовом праве и экономике**

В статье рассматриваются актуальные вопросы соотношения таких финансово-правовых категорий, как «система финансов» и «финансовая система»; «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы». На основе анализа мнений ученых об определении указанных финансово-правовых понятий определяется их компонентная структура, выявляется соотношение.

The article deals with current issues of financial ratios such legal concepts as the “system of finance” and “financial system”, “funds of funds” and “financial resources”. Based on the analysis of scholarly opinions on the definition of these financial and legal concepts defined by their component structure, the ratio is detected.

Ключевые слова: финансовая система, система финансов, финансовые ресурсы, фонды денежных средств.

Key words: financial system, financial system, financial resources, funds of funds.

В рамках проблемы определения структуры финансовой системы Российской Федерации достаточно дискуссионными и требующими комплексного внимания как правоведов, так и экономистов, являются вопросы выявления соотношения таких финансово-правовых понятий, как «система финансов» и «финансовая система»; «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы», а также вопросы определения их компонентной структуры. Известный российский ученый, основатель саратовской школы финансового права, академии МАН ВШ, профессор Нина Ивановна Химичева, чей юбилей в этом году отмечает вся научная общественность, неоднократно подчеркивала в своих многочисленных учебниках, что выяснение понятий «финансы» и смежных с ними категорий имеет важное значение для того, чтобы «иметь четкое представление о финансовом

праве, его предмете, методах правового регулирования, особенностях и отличиях от других отраслей права, что, в свою очередь, имеет важное значение для формирования эффективного законодательства и правильного его применения»¹. Полагаем, что выявление содержания и соотношения базисных (категориальных) экономических понятий и понятий финансового права, к коим относятся «система финансов» и «финансовая система»; «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы», имеет также важное значение и для развития финансового права как науки и учебной дисциплины.

Рассматривая соотношение первой пары вышеуказанных категорий, полагаем возможным провести аналогию между соотношением других финансово-правовых понятий, относящихся к такой подотрасли финансового права, как налоговое право. Так, наукой налогового права проводится разграничение понятий «налоговая система» и «система налогов (сборов)». Е.Ю. Грачева и Э.Д. Соколова первыми высказали мнение о том, «налоговая система» – понятие более широкое по сравнению, с термином «система налогов и сборов» и аргументированно обосновали, что «налоговая система характеризуется не только системой налогов сборов, но и принципами ее построения, закрепленными в существенных условиях налогообложения». При этом авторы особо указали, что налоговую систему определяют «порядок установления, введения, изменения, отмены налогов и сборов, порядок распределения налогов и сборов между бюджетам разных уровней, права и обязанности налогоплательщиков (плательщиков сборов), организация отчетности и налогового контроля, ответственность субъектов налоговых правоотношений и т. д.»². Этот теоретический вывод был предопределен и сформулирован исключительно на основе изменений, внесенных в налоговое законодательство Налоговым кодексом РФ, где законодатель впервые в российской законодательной практике четко разграничил понятия «налоги» и «сборы». Это способствовало тому, что вся система действующих в России обязательных платежей стала именоваться не «налоговой системой», как это было установлено ст. 13–15 Закона РФ от

¹ См., напр.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. (Серия учебно-методических комплексов). С. 90; Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд. перераб. и доп. М., 2012. С. 22.

² Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Налоговое право: Вопросы и ответы. 3-е изд., испр. и доп. М., 2001. (Сер.: Подготовка к экзамену). С. 20.

27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы»³, а «системой налогов и сборов» (ст. 19–21 НК РФ)⁴.

И.И. Кучеров также обращал внимание на то, что содержащееся в Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» определение является слишком узким, в нем все сведено к простой совокупности налогов, взимаемых на территории РФ⁵. А.А. Тедеев, В.А. Парыгина рассматривают налоговую систему как «основанную на определенных принципах систему урегулированных нормами права, складывающихся в сфере налогообложения общественных отношений субъектов права»⁶ и справедливо отмечают, в настоящее время понятие «налоговая система Российской Федерации не имеет легального определения, что следует отнести к недостаткам действующего налогового законодательства»⁷. По их мнению, налоговая система в целом «представляется совокупностью: 1) системы налогов и сборов РФ; 2) системы налоговых правоотношений; 3) системы участников налоговых правоотношений и 4) нормативно-правовой базы сферы налогообложения»⁸.

М.В. Кустова, О.А. Ногина, Н.А. Шевелева определяют налоговую систему как систему налогообложения, образованную организованными государством связями между государством, местным самоуправлением в лице их органов и физическими лицами (их организациями) по поводу установления, введения и взимания налогов и сборов, контроля за своевременностью и полнотой их уплаты, привлечения к ответственности за нарушение установленного порядка взимания налогов и сборов⁹, а также

³ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 527. (Утр. силу с 1 янв. 2005 г. на осн. федер. закона от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3231.

⁴ См.: ч. 1 Налогового кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 28. Следует отметить, что первоначально на необходимость проведения различий между понятиями «налоги» и «сборы» обращалось внимание представителями науки финансового права, в частности, профессором Н.И. Химичевой (см.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 1996. С. 230–231).

⁵ См.: Кучеров И.И. Налоговое право России: курс лекций. М., 2001. С. 52.

⁶ Тедеев А.А., Парыгина В.А. Налоговое право: учеб. М., 2004. С. 219.

⁷ Там же. С. 218.

⁸ Там же. С. 220.

⁹ Важно заметить, что включение в понятие налоговой системы налоговой ответственности поддерживается многими французскими учеными. См., напр.: Clement G. Les poursuites penales pour fraude fiscale // Fiscalite et evitement de l'import: une comparaison Franco – Russe. France.Paris. 177–200; J –C. Nemery. Les aides fiscales des collectivites territoriales en faveur du developpement economique local. Paris. 1981. p. 105–180. Le role du conseil. P.U.F., 2002. p. 200–207; G.Kopits. Regards sur la fraude fiscale.France.Paris.Economica,

обжалования актов и действий должностных лиц государства (местного самоуправления). Авторы уточняют, что налоговую систему России можно определить как совокупность системообразующих связей между ее элементами. К последним авторы относят четыре группы элементов: представительные и исполнительные органы власти общей компетенции; органы специальной компетенции – налоговые, финансовые таможенные органы; органы государственных внебюджетных фондов; кредитные организации и исполняющие налоговую обязанность налогоплательщики и налоговые агенты, их представители; а также принципы построения и функционирования самой налоговой системы¹⁰.

Дискуссии специалистов в области финансового права относительно разграничения понятий «налоговая система» и «система налогов и сборов», порождают мысль о необходимости проведения аналогии относительно понятий «финансовая система» и «система финансов». Однако в научной литературе данный вопрос не получил, к сожалению, должного освещения. Между тем дискусионность вопроса о составе звеньев (институтов) финансовой системы, полагаем, предопределена именно тем обстоятельством, что учеными не проводится каких-либо отличий между экономико-правовыми феноменами «финансовая система» и «система финансов», чего нельзя сказать о представителях современной науки экономики. В отличие от специалистов в области финансового права (финансоведов) экономисты в своих последних работах стали обращать достаточно пристальное внимание на необходимость таких разграничений. Так, М.В. Романовский и Г.Н. Белоглазова считают, что финансовая система более мобильна, чем система финансов. Финансовую систему они рассматривают как совокупность финансовых рынков, посредников организаций (учреждений) и финансовых инструментов. В целом предназначение финансовой системы заключается в том, что она «обеспечивает перераспределение (переток) ограниченных финансовых ресурсов от экономических субъектов, имеющих избыток этих ресурсов в определенный период времени, к экономическим субъектам, испытывающим недостаток в них»¹¹. Однако будем критичны и к позиции

1986; S.Symansky. Le formalisme du droit fiscal. L.,Harmattan, coll “Finance publiques”, 2002. p. 34–43.

¹⁰ См.: Кустова М.В., Ногина О.А., Шевелева Н.А. Налоговое право России. Общая часть: учеб. / отв. ред. Н.А. Шевелева. М., 2001. С. 33.

¹¹ Финансы и кредит: учеб. / под ред. М.В. Романовского, Г.Н. Белоглазовой. М., 2006. С. 40.

экономистов, которые одновременно с рассмотрением финансовой системы как совокупности различных сфер финансовых отношений предлагают рассматривать ее в институциональной форме, т. е. как «инфраструктуру различных финансовых институтов, осуществляющих финансовые операции и одновременно являющихся субъектами и объектами управления финансами с соответствующим набором финансовых инструментов»¹², куда включают помимо вышеперечисленных звеньев, т. е. государственных и муниципальных финансов и финансов хозяйствующих субъектов, также и государственную систему управления финансами. Кроме того, сюда же авторами включаются и Президент РФ, и Правительство РФ, и Минфин России, и Счетная палата, и другие финансовые министерства и ведомства. В состав финансовых инструментов экономисты в данном случае предлагают включать, в первую очередь, кредит¹³.

Под системой финансов России названные авторы понимают «совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются различные денежные фонды (доходы)»¹⁴, считая при этом понятие «система финансов» развитием более общей категории «финансы». Всю систему финансов России они подразделяют первоначально на две укрупненные подсистемы: государственные и муниципальные и финансы хозяйствующих субъектов. В зависимости от конкретных форм и методов формирования доходов и денежных фондов укрупненные подсистемы подразделяются уже на более частные подсистемы (звенья). Так, государственные и муниципальные финансы, по мнению М.В. Романовского и Г.Н. Белоглазовой, объединяют в себе: 1) бюджетную систему (федеральный бюджет; территориальные бюджеты субъектов РФ; бюджеты муниципальных образований); 2) внебюджетные фонды; 3) государственный кредит. Подсистема «финансы хозяйствующих субъектов» включает: 1) коммерческие предприятия и организации; 2) финансовые посредники (кредитные организации, частные пенсионные фонды, страховые организации и другие финансовые институты); 3) некоммерческие организации¹⁵. Несмотря на

¹² Финансы и кредит: учеб. / под ред. М.В. Романовского, Г.Н. Белоглазовой. М., 2006.

¹³ См.: Схема финансовой инфраструктуры. Рис. 2.3. // Финансы и кредит: учеб. / под ред. М.В. Романовского, Г.Н. Белоглазовой. М., 2006. С. 41.

¹⁴ Финансы и кредит: учеб. / под ред. М.В. Романовского, Г.Н. Белоглазовой. М., 2006. С. 36.

¹⁵ Там же. С. 38.

отдельные правовые неточности в определении понятия самой государственной бюджетной системы, куда, по мнению названных экономистов, включаются и бюджеты муниципальных образований, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ и Бюджетным кодексом РФ не к государственному, а местному уровню, отсутствие указания на то, что в данную систему включаются не все, а исключительно государственные внебюджетные фонды, а также применение некоторых устаревших названий и терминов (например, «республиканский бюджет РФ»), дифференцированный подход к экономическим понятиям «финансовая система» и «система финансов» имеет как научную, так и практическую ценность. Полагаем, что указанные выводы будут востребованы учеными не только для дальнейших экономических, но и правовых исследований в области финансового права.

Рассуждая об отличиях вышеуказанных понятий («финансовая система» и «система финансов»), следует исходить из того, что в науке финансового права сама категория финансов всегда рассматривалась в двух аспектах: как совокупность экономических отношений по поводу образования, распределения и использования денежных фондов специального назначения (т. е. в экономическом аспекте) и как совокупность централизованных и децентрализованных денежных фондов (т. е. в материальном аспекте). Для юриста знание первого из указанных аспектов, а именно: рассмотрение и анализ процесса аккумулирования, распределения и использования средств указанных денежных фондов, очень важно, поскольку дает четкое понимание того, что является объектами финансового контроля и надзора. Обладание сведениями о размере того или иного денежного фонда в абсолютном (материальном) выражении (без знания предыдущих величин) не может представлять интерес для юриста, так как не может служить объектом финансового контроля, ибо правонарушение совершается именно в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств.

В экономической и финансово-правовой литературе советского периода общепринятым было мнение (отметим, абсолютно справедливое и обоснованное в соответствии с действующим в то время законодательством) о таком признаке финансов, как их «фондированность» («фондовость»). Так, А.М. Бирман писал, что государство, отрасли хозяйства и предприятия для осуществления возложенных на них задач и функций должны создавать фонды денежных средств, т. е. придавать

различным группам денежных средств строго целевое назначение¹⁶. Профессор Н.И. Химичева в учебнике «Финансовое право» (1987), характеризуя особенности категории «финансы», также отмечала, что финансы служат экономическим инструментом распределения общественного продукта и национального дохода. «При посредстве финансов, – подчеркивала автор, – путем создания и использования различных *денежных фондов* (курсив наш. – *Е.П.*) в СССР обеспечивается удовлетворение общественных потребностей...»¹⁷.

В современных учебниках по финансовому праву до настоящего времени признак «фондовости» сохраняет свою актуальность. «Фондирование», как известно, является формой реализации организационных распределительных денежных отношений, возникающих вследствие планомерного образования, распределения, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных средств фондов¹⁸. Это положение является устоявшимся в финансово-правовой науке. При этом, как справедливо отмечает О.А. Дмитрик, «формирование фондов должно осуществляться исключительно на основании нормативно-правовых актов, которые детально закрепляют права и обязанности субъектов таких правовых связей, то есть юридическое содержание финансовых правоотношений. Это, в свою очередь, – подчеркивает автор, – позволит проследить зависимость между достижением целей такого фонда и теми средствами, которые аккумулируются в нем и направляются на соответствующие нужды, а значит, и охарактеризовать фактическое содержание финансовых правоотношений»¹⁹.

Не отрицая в целом логики вышеприведенных рассуждений, следует заострить научное внимание на проблеме, обусловленной в первую очередь изменениями, связанными не столько с финансовым, сколько с гражданским законодательством, но предопределившими видоизменение именно финансовых правоотношений. Так, нормы, вступившие в силу в связи с принятием ч. 2 ГК РФ (ст. 855 «Очередность списания денежных средств со счета»)²⁰, внесшие изменения в порядок погашения платежей,

¹⁶ См.: Финансы торговли: учеб. / общ. ред. А.М. Бирмана. М., 1975. С. 10.

¹⁷ Советское финансовое право: учеб. М., 1987. С. 6.

¹⁸ См.: Алисов Е.А. Финансовое право Украины: учеб. пособие. Харьков, 2000. С. 7.

¹⁹ Дмитрик О.А. Содержание и классификация финансовых правоотношений: моногр. / под ред. Н.П. Кучерявенко. Харьков, 2004. С. 75.

²⁰ См.: Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (введена в действие с 1 марта 1996 г. (с изм. от 14 июня 2012 г. № 78-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2012. № 25. Ст. 3268.

предполагают наличие ситуаций, когда денежные средства одного хозяйствующего субъекта, поступившие на расчетный счет другого хозяйствующего субъекта за осуществленные им ранее работы (либо оказанные услуги), «не успевают» быть зачисленными в какой-либо денежный фонд второго из названных хозяйствующих субъектов, поскольку он сам был должен третьему хозяйствующему субъекту за оказанные ему (третьим субъектом) услуги. Учитывая, что платежный документ (в данном случае – платежное поручение) предполагает предварительное согласие на бездокументарное списание средств со счета предприятия-должника на счет предприятия-кредитора, банк сразу же при поступлении денежных средств на расчетный счет второго хозяйствующего субъекта обязан перечислить все причитающиеся суммы третьему контрагенту (хозяйствующему субъекту). Следовательно, возникает закономерный вопрос: можно ли, учитывая ранее высказанный тезис о таком обязательном признаке финансов, как фондовость (т. е. зачисление средств в определенный фонд, имеющий название, орган управления, оформленный по правилам бухгалтерского учета и т. д.), сделать вывод о том, что предприятие, не зачислившее денежные средства в какой-либо из своих фондов (заработной платы, амортизационных отчислений, жилищного строительства, страховой и пр.), не осуществляло финансовой деятельности?

Полагаем, что ответ на данный вопрос должен быть отрицательным. Никто не будет возражать против того, что любое предприятие (в том числе и в приведенном примере) осуществляет свою хозяйственную (предпринимательскую) деятельность исключительно в целях пополнения своих финансовых фондов. Однако правила нормы ст. 855 ГК РФ порой ограничивают такую возможность (причем вполне, как полагаем, обоснованно). Законодатель не закрепил требования по зачислению всех имеющихся у предприятия на расчетном счете в банковской кредитной организации средств, поступивших от осуществления им уставной деятельности, установив правила, в соответствии с которыми денежные средства предприятия-должника без предварительного зачисления денежных средств от другого предприятия-должника в фонды первого предприятия должны быть перечислены банком на расчетный счет последнего из названных предприятий.

В связи с этим возникает вопрос о необходимости осмысления хозяйствования и правового регулирования денежных расчетов предприятий, работающих в новых экономических условиях. В связи с этим, полагаем, актуальной становится отмена такого признака финансов, как фондовость, и замена понятия «денежные фонды» на «финансовые ресурсы». Обращает

на себя внимание применение указанного термина некоторыми ведущими специалистами в сфере финансового права, хотя и без какого-либо дополнительного объяснения. Так например, известный специалист в области финансового права, профессор Н.И. Химичева, давая определение материальному аспекту понятия финансов, указывает, что финансы «представляют собой денежные фонды и доходы государства, его территориальных подразделений (субъектов Федерации, муниципальных образований), предприятий, организаций, учреждений, используемые для потребностей общества и развития производства». И при этом автор делает короткую ремарку: «Точнее, это финансовые ресурсы страны»²¹. Ю.А. Крохина также при характеристике финансовой системы РФ неоднократно применяет понятие «финансовые ресурсы» наряду с термином «фонды»²².

Оценивая в целом состояние экономической и правовой научной мысли по обозначенной проблеме, следует отметить, что до настоящего времени единообразия во взглядах по данному вопросу не достигнуто. В частности, анализируя применение для характеристики экономической категории «финансы» вместо термина «фонды» (либо наряду с ним) вышеупомянутого более широкого понятия «финансовые ресурсы», следует заметить, что некоторые экономисты (так же, как и финансоведы) часто вообще не проводят граней и не различают указанных понятий, а наоборот, применяют унифицированный термин – «фонды финансовых ресурсов». Так например, А.М. Бабич, Л.Н. Павлова рассматривают финансы как совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте «при формировании, распределении и использовании фондов финансовых ресурсов»²³, а соответственно государственные и муниципальные финансы – как «совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов»²⁴.

С. В. Большаков, рассматривая сущность, организацию и управление финансами на предприятиях и отмечая, что «сущность финансов едина» и как категория «не зависит напрямую от места их практической

²¹ Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. (Серия учебно-методических комплексов). С. 91.

²² См.: Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 16.

²³ Бабич А.М., Павлова Л.Н. Финансы. Денежное обращение. Кредит. М., 2000. С. 176.

²⁴ Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: учеб. для вузов. М., 1999. С. 22.

реализации», подчеркивает, что «финансы остаются финансами, невзирая на то, где расположено и куда может быть причислено предприятие, фирма, компания, другая организация»²⁵.

С. В. Большаков определяет общее понятие финансов (так же, как и финансов предприятий) через признак «фондовость». Так, автор пишет: «Финансы предприятий – экономическая категория, входящая в состав финансов государства. Для нее характерны основные черты, присущие категории финансов в целом. Это стоимостная, денежная, распределительная категория, связанная с *фондированием* (курсив наш. – Е.П.) финансовых ресурсов, действующая в общественном воспроизводстве как объективно сложившаяся часть производственных отношений»²⁶. Аналогично определяют финансы предприятий и другие экономисты. Так, О.А. Хвостенко, также рассматривая финансы предприятий в качестве *самостоятельной экономической категории* (курсив наш. – Е.П.), определяет ее как «систему денежных отношений, посредством которых образуются и используются *фонды денежных средств* (курсив наш – Е.П.) для удовлетворения собственных нужд предприятий и потребностей государства»²⁷.

Новая экономическая ситуация требует переосмысления указанной позиции. Не случайно в учебниках по финансовому праву, как отмечалось выше, категория «финансы» определяется не только через понятие «фонды денежных средств», но и понятие «финансовые ресурсы». Так, например, академик Н.И. Химичева в учебнике «Финансовое право» (2002) дает следующее определение: «финансы – это экономические денежные отношения по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций и учреждений, необходимых для обеспечения расширенного воспроизводства и социальных нужд, в процессе осуществления которых происходит распределение и перераспределение общественного продукта и контроль за удовлетворением потребностей общества»²⁸. Однако уже в учебнике,

²⁵ Большаков С.В. Финансы предприятий: теория и практика: учеб. М., 2005. С. 75.

²⁶ Большаков С.В. Указ. соч. С. 76.

²⁷ Хвостенко О.А. Финансовые отношения и принципы организации финансов предприятий различных организационно-правовых форм и видов собственности. Гл. 14 // Финансы и кредит: учеб. / М.Л. Дьяконова, Т.М. Ковалева, Т.Н. Кузьменко и др.; под ред. Т.М. Ковалевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 252.

²⁸ Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 21.

изданном в 2005 г., автор корректирует указанное определение. Н.И. Химичева, уточняет, что указанные отношения (по формированию, распределению и использованию) возникают не только по поводу денежных фондов, но и по поводу «доходов государства, его территориальных подразделений» и т. д.²⁹. Это позволяет констатировать, что автор при характеристике экономической составляющей категории финансов (и конечно же с учетом изменений правовых основ денежных расчетов) несколько расширяет рамки указанной категории, выходя за пределы «фондовости» финансов как их сущностной черты.

В связи с этим можно сделать вывод об актуальности исследования нового содержания категории финансов как с позиции правовой, так и экономической науки. Следует отметить, что и ранее упоминавшийся экономист С.В. Большаков также обращает внимание на то, что «общей особенностью функционирования финансовых ресурсов выступает *преимущественная* (курсив наш – *Е.П.*) организация их движения через формирование и использование денежных фондов. Через денежные фонды практически реализуют принцип разделения доходов и расходов в хозяйстве. Понятие денежного фонда, – подчеркивает при этом автор, – не есть понятие, связанное исключительно с названием или не упоминанием названия конкретного фонда в установленной отчетности. Например, полученные предприятием (организацией) ассигнования из бюджета на финансирование капитальных вложений, на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в экономическом смысле выступают не иначе, как фонды бюджетных средств на вполне конкретные целевые подотчетные расходы. Деньги эти проходят по бюджетным счетам, часто с них и расходуются, содержание этих денежных средств – бюджетные ресурсы как разновидность финансовых». При этом автор делает важное замечание: «Науку о финансах предприятий представляют прежде всего финансовые ресурсы, *которые имеют и отличные от денежных фондов формы существования* (курсив наш – *Е.П.*). Денежные фонды предприятия, – как аргументированно отмечает ученый, – не образуются вне распределения финансовых ресурсов». И при этом, резюмируя, делает заключительный вывод: «*финансовые ресурсы могут образовываться и существовать вне денежного распределения по фондам* (курсив наш – *Е.П.*)»³⁰.

²⁹ Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. (Серия учебно-методических комплексов). С. 92.

³⁰ Большаков С.В. Указ. соч. С. 78.

Таким образом, «финансовые ресурсы есть форма проявления денежных средств. Это более высокая в управленческом смысле форма. Она представляет собой во многом не поверхностное проявление денег, а синтетическое, фундаментальное отражение тех денежных средств, которые реально формируются и находятся в распоряжении предприятия для финансирования своих потребностей. *Номинальные обороты денег на предприятии никогда не равны номинальным оборотам финансовых ресурсов* (курсив наш – Е.П.)»³¹.

С.В. Большаков дает следующее определение: «финансовые ресурсы – результатная форма проявления денег, которую нередко нельзя заметить в ходе движения в непрерывном кругообороте денежных средств. Денежный поток поглощает движение финансовых ресурсов, делая его незаметным. Наличие денежных средств не тождественно наличию финансовых ресурсов. Нет особого экономического смысла иметь деньги в части, которые вам не принадлежат, которые нужно сразу отдать, уплатить, перечислить, истратить или которые, будучи не перечисленными, имеют свойство самовозрастать в качестве вашего долга. Для предприятия, фирмы, компании имеют очевидное значение лишь те деньги, которые им непосредственно и по праву принадлежат, законно удерживаются, либо сохраняются и привлекаются на юридически оформленных, легитимных основаниях. Это и есть финансовые ресурсы, главная и подавляющая часть которых формируется за счет получаемой в результате финансово-хозяйственной деятельности прибыли, возмещаемой и остающейся в денежном обороте амортизации, формируемых в минимальном размере устойчивых пассивов, привлекаемых извне денежных средств на условиях возвратности и платности, а также бесплатно»³².

С.В. Галицкая тоже рассматривает финансы как экономическую категорию и отмечает, что «под финансами предприятий (учреждений, организаций) как экономической категории понимается совокупность экономических (денежных) отношений, связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств и *накоплений* (курсив наш – Е.П.) предприятий (учреждений и организаций)»³³. Исходя из указанного определения, можно сделать вывод, что под финансами автор понимает «фонды денежных средств и накоплений». Однако

³¹ Большаков С.В. Указ. соч. С. 79.

³² Он же. С. 79.

³³ Галицкая С.В. Деньги. Кредит. Финансы: учеб. М., 2005. (Высш. экон. образование). С. 334.

отличительных признаков перечисленных компонент С. В. Галицкая не называет. При этом ученый выделяет и такое понятие, как «финансовые ресурсы предприятий». Под ними С.В. Галицкая предлагает понимать «денежные доходы и поступления, находящиеся в распоряжении хозяйствующего субъекта и предназначенные для выполнения финансовых обязательств, осуществления затрат по расширенному воспроизводству и экономическому стимулированию работников»³⁴.

Важно заметить, что в некоторых учебных изданиях по экономике понятие «финансовые ресурсы» соотносят уже не только с финансами предприятий, но и упоминают при общем рассмотрении финансов как экономической категории. Так, Е.Н. Шутяк определяет финансовые ресурсы как «конечные доходы субъектов рынка, которыми они могут распоряжаться, используемые, как правило, по определенным направлениям»³⁵. А сами финансы в аспекте экономической категории определяет как «отношения, возникающие в процессе распределения денежного выражения стоимости валового национального продукта (в некоторых случаях – части национального богатства) в связи с формированием *финансовых ресурсов* (курсив наш. – Е.П.) у субъектов рынка и их использованием в процессе производства, накопления и потребления»³⁶. При этом Е.Н. Шутяк особо отмечает, что «фондовый характер потребления финансовых ресурсов позволяет балансировать их с объемами использования, концентрировать на наиболее приоритетных направлениях, а также обеспечивать сочетание общественных, коллективных и личных интересов при распределении ВВП. Однако, – подчеркивает автор, – финансовые ресурсы могут использоваться и в нефондовой форме»³⁷. В качестве примера использования в настоящее время в Российской Федерации финансовых ресурсов в нефондовой форме Е.Н. Шутяк называет использование амортизационных отчислений.

Известный ученый-экономист, профессор Т. М. Ковалёва определяет финансовые ресурсы следующим образом: «...это вся совокупность

³⁴ Галицкая С.В. Указ. соч. С. 337.

³⁵ Шутяк Е.Н. Финансы как экономическая категория. Гл. 7 // Финансы и кредит: учеб. / М.Л. Дьяконова, Т.М. Ковалева, Т.Н. Кузьменко и др.; под ред. Т.М. Ковалевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 112.

³⁶ Шутяк Е.Н. Указ. соч. С. 113. При этом национальное богатство, Е.Н. Шутяк определяет как «денежное выражение (по состоянию на определенную дату) всей совокупности потребительных ценностей, накопленных обществом за весь период его производственной деятельности» (Там же. С. 113).

³⁷ Шутяк Е.Н. Указ. соч. С. 114.

денежных средств, которые потенциально могут быть использованы и используются для осуществления финансовой деятельности и выполнения финансовых (денежных) операций субъектами хозяйствования и органами государственной (муниципальной) власти и управления»³⁸.

Изложенное позволяет сделать вывод о неравноценности понятий «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы» при характеристике современной категории финансов как базисной основы финансово-правового понятия «финансовая система». Это обусловлено, как было показано выше, не только изменениями экономических условий хозяйствования в Российской Федерации, и прежде всего, такого первичного звена финансовой системы, как «финансы предприятий и организаций, учреждений», но и изменениями гражданско-правового и финансово-правового регулирования в указанной сфере в условиях постсоветского пространства.

³⁸ Финансы и кредит: учеб. / М.Л. Дьяконова, Т.М. Ковалева, Т.Н. Кузьменко и др.; под ред. Т.М. Ковалевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 120.

В. В. Попов, Е. Г. Тришина

**К вопросу о развитии принципов защиты прав
и интересов субъектов правоотношений
в сфере налогообложения в XVIII – начале XX в.**

В статье рассматривается генезис основных начал защиты прав и интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения в XVIII – начале XX в.

The article discusses fundamental principles development of the protection of the rights and interests of the legal relations subjects in the field of taxation in XVIII – early XX century.

Ключевые слова: основные начала, защита, права и интересы, налогообложение, государство, налогоплательщики.

Key words: fundamentals, protection, rights, interests, tax payers.

В XVIII в. начинают формироваться представления русских ученых, экономистов и государственных чиновников о целях и основаниях взимания налогов и об основах взаимоотношения государства и налогоплательщиков в сфере взимания и уплаты указанных обязательных платежей.

Так, видный государственный деятель В.Н. Татищев в 1745 г. писал, что в фискальной политике государства следует учитывать экономическое положение налогоплательщиков, а также полный перевод налогов в денежный эквивалент, что обусловило развитие ремесел в стране при необходимости оплаты денежного оброка. Но, по его мнению, денежный оброк должен быть дифференцированным по территориям и категориям населения¹.

Тем самым к реализации предлагался принцип защиты налоговых прав и интересов налогоплательщиков через дифференциацию обложения населения налогами.

© Попов В. В., Тришина Е. Г., 2013

¹ См.: *Торопыгин И.В.* Взгляды Татищева на налоговую политику Российского государства // *Налоговый вестн.* 2000. № 2. С. 169–170. См. также: *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен // Соч. М.: Мысль, 1993. Т. 22. Гл. 1. С. 321.

И.Х. Озеров указывал, что Павел I пытался подвести под подушное налогообложение и дворянство, что служило бы примером для других словесий, но Александр I, придя к власти, отменил такое решение². Тем не менее, при Александре I земские повинности – местные налоги – получили законодательное оформление. Был принят Закон «Предварительное положение о земских повинностях»³, и взимание региональных и местных налогов стало основываться на системе земских повинностей, т. е. натуральных и денежных обязанностях населения губерний, областей и уездов, для чего составлялась смета. При этом группы обязанностей указанных территорий определенным образом отграничивались друг от друга. Управление такими повинностями было возложено на Комитет о земских повинностях.

В 1851–1864 гг. были законодательно определены земские сборы, которые составляли свыше двух третей доходов земств. И 70 % доходов давали именно налоги с земель. Контроль за правильным взиманием налогов возлагался на податных инспекторов⁴.

Таким образом, речь шла о принципе защиты налоговых интересов как регионов, так и местных образований через сбор земских повинностей, зачисляемых в их казну.

В конце XVIII – первой половине XIX вв. среди представителей прогрессивного российского общества появляются предложения о замене подушной подати на подоходно-имущественное налогообложение, что более четко учитывало финансовое положение налогоплательщиков. Такие взгляды нашли отражение в трудах А.Н. Радищева, П.И. Пестеля, Н.И. Тургенева.

Например, Н.И. Тургенев предлагал применение следующих принципов при налогообложении: определенность налогов, взимание в удобное время, взимание без излишних обременений⁵.

На данном этапе Российское государство, понимая тяжесть налогового бремени на собственное население, время от времени реализовывало мероприятия по его снижению. В частности, в 1883 г. Александром III был принят Высочайший Манифест о прощении недоимок по окладным сборам⁶.

² См.: *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. Вып. II. М., 1909–1910. С. 296.

³ См. *Петухова Н.Е.* История налогообложения в России IX–XX вв.: учеб. пособие. М.: Вуз, учеб., 2011. С. 78.

⁴ См.: *Толкушкин А.В.* История налогов в России. М.: Юристъ, 2001. С. 77–84, 89, 99.

⁵ См., например: *Тургенев Н.И.* Опыт теории налогов. М.: Соцэкгиз, 1937. С. 21–22.

⁶ См.: *Толкушкин А.В.* Указ. соч. С. 97.

Это говорит о разовой реализации со стороны государства принципа аннулирования налоговых недоимок обязанного населения по отдельным налогам.

Тем не менее, не забывало государство и о применении карательных санкций для защиты собственных налоговых прав и интересов. Так, нарушения правил о сборах влекло привлечение нарушителей к штрафу от 10-кратного до 30-кратного размера невнесенного сбора. Виновные государственные должностные лица при этом также подвергались наказанию от замечания и штрафа вплоть до отрешения от должности⁷.

В это же время в связи с развитием торговых и промышленных предприятий государство предпринимает шаги, направленные на налогообложение денежных активов названных субъектов, что стало следствием введения промыслового налогообложения, первоначально в рамках процентного обложения и раскладочного сбора, разработанных министром финансов Н.Х. Бунге в 1883 г.⁸. Но недостатки такого налогообложения проявились в неравномерности обложения, когда и мелкие, и крупные предприятия уплачивали равный налог, а право плательщиков раскладочного сбора подавать возражения и жалобы вообще не предусматривалось, поскольку правило исчисления прибыли для уплаты сбора само по себе исключало возможность оспаривания⁹.

Однако в 1899 г. промысловый налог был все-таки введен, но предусматривал и льготы для отдельных категорий предприятий, что свидетельствует о преследовании государством не только своих налоговых интересов, но и его стремлении следовать и интересам другой налогообязанной стороны.

Например, в соответствии с Положением о государственном промысловом налоге от него освобождались предприятия: а) не имеющие коммерческих целей (казенная винная монополия) и б) служащие для народного здоровья, образования, взаимного страхования (театры, цирки и др.) и т. д.

Также среди прогрессивных реформ министра финансов можно выделить введение на местном уровне должностей чиновников, занимаю-

⁷ См.: Толкушкин А.В. Указ. соч. С. 117–118.

⁸ См.: Ананьич Н.И. К истории податных реформ 1880-х годов (Введение дополнительных сборов к промысловому налогу: 3-процентного и раскладочного) // История СССР. 1979. № 1. С. 159, 164–167.

⁹ См.: Толкушкин А.В. Указ. соч. С. 138–140.

щихся налоговым делом, поддержанное 15 апреля 1885 г. Государственным советом¹⁰.

В целом, Н.Х. Бунге удалось реализовать главную цель налоговых преобразований – более равномерно распределить налоговую нагрузку среди всех слоев населения¹¹. Такая ситуация свидетельствовала о стремлении государства к реализации принципа более справедливого и равномерного налогообложения населения страны в рамках защиты его налоговых прав и интересов.

Указанные начинания продолжил С.Ю. Витте, предложивший «в видах достижения большего единства и равномерности в обложении торговли и промышленности» закреплять правила налогообложения для налогообязанных субъектов на долговременной основе, на срок не менее трех лет. Им же было введено четкое определение «чистой прибыли» в целях налогообложения, а также предложено декларирование доходов налогообязанными субъектами в целях недопущения занижения объемов уплачиваемых налогов в рамках подоходного налогообложения¹².

Тем не менее, несмотря на то что уровень налогообложения для субъектов предпринимательства был ниже, чем в Европе, в несколько раз, и применялись различные налоговые льготы, было распространено сокрытие доходов налогообязанными субъектами. В частности, уменьшалась прибыль промышленных и торговых предприятий, велась «тройная бухгалтерия», когда финансовые отчеты готовились для себя, акционеров и проверяющих, и т. д.

Однако государство на такие ухищрения реагировало достаточно жестко. Например, за несвоевременную уплату налогов взималась пеня в размере 1 % в месяц с суммы недоимки; взыскивались штрафы в объеме, не превышающем тройной размер неуплаченного налога, включая трехлетний предшествующий период такой неуплаты, и т. д.¹³

В этом проявляется не только принцип защиты государством налоговых прав и интересов субъектов предпринимательства посредством снижения их налогового бремени, но и принцип применения карательных и праввосстановительных мер по отношению к налогообязанным субъектам-нарушителям для защиты уже своих налоговых прав и интересов.

¹⁰ См.: *Захаров В.Н., Петров Ю.А., Шаццлло М.К.* История налогов в России. IX – начало XX в. М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. С. 199.

¹¹ См.: *Петухова Н.Е.* Указ. соч. С. 131; *Толкушкин А.В.* Указ. соч. С. 141–143.

¹² См.: *Захаров В.Н., Петров Ю.А., Шаццлло М.К.* Указ. соч. С. 211–213, 272.

¹³ См.: там же. С. 214–218, 221.

Столыпинская реформа (1903–1913), которую специалисты оценивают, как одну из наиболее радикальных реформ в системе налогообложения в мировой практике, формирует четкие правила прямого и косвенного налогообложения: независимую оценку стоимости имущества при имущественном налогообложении; прогрессивное обложение доходов физических лиц с учетом законодательно закрепленного уровня прожиточного минимума; использование индивидуальных акцизов с единым налогом на оборот¹⁴.

Тем самым государство продолжило проведение политики следования как собственным налоговым интересам, так и интересам налогообязанных субъектов.

Взгляды П.А. Столыпина нашли поддержку среди русских финансистов и экономистов. В частности, видный теоретик финансовой науки И.Х. Озеров тоже выступал за введение прогрессивного подоходного налогообложения в зависимости от получаемых доходов, что имело принципиальную составляющую в данное время¹⁵.

Таким образом, генезис принципов защиты прав и интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения в период с XVIII по начало XX в. показал, что указанные принципы стали отражать налоговые права и интересы не только государства, но и налогообязанных субъектов. В результате разрозненные основные начала защиты стали формироваться в систему принципов, позволяющих поддерживать баланс прав и интересов государства и его территориальных образований, а также налогообязанных субъектов.

¹⁴ См.: *Петр Столыпин*: сб. / сост. Г.И. Лыцков. М.: Новатор, 1997. С. 396–415.

¹⁵ См.: *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М., 1908. С. 15.

**Меры административной ответственности
и бюджетно-правового принуждения:
спорные аспекты унификации**

В статье дается анализ эффективности и теоретической обоснованности предложения о замене ряда мер бюджетно-правового принуждения, установленных бюджетным законодательством, мерами административного принуждения, регламентируемыми Кодексом об административных правонарушениях.

In clause the analysis of efficiency and theoretical validity of the offer on replacement of some the measures of budgetary-legal compulsion established by the budgetary legislation, the measures of administrative compulsion regulated by the Code about administrative violations is offered.

Ключевые слова: меры бюджетно-правового принуждения, меры административного принуждения, приостановление операций по лицевым счетам, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, изъятие бюджетных средств, конфискация, арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

Key words: measures of budgetary-legal compulsion, a measure of administrative compulsion, stay of operations under personal accounts, stay of operations under accounts in the credit organizations, withdrawal of budgetary funds, confiscation, arrest of the goods, vehicles and other things.

Обращение к анализу возможности унификации мер бюджетно-правового принуждения, закрепленных Бюджетным кодексом РФ, институтом административной ответственности, предусмотренным в Кодексе об административных правонарушениях РФ, обусловлено существующей в научной литературе позицией об административной природе мер бюджетно-правового принуждения (бюджетно-правовой ответственности), развитие которой позволяет формировать предложения о перенесении мер бюджетно-правового принуждения из БК РФ в КОАП РФ. По мнению ряда

ученых, унификация института бюджетно-правовой ответственности посредством его инкорпорации в КОАП РФ позволит устранить противоречия между бюджетным и административным законодательством¹. В частности, например Е.В. Шевченко, полагает необходимым и возможным заменить изъятие бюджетных средств административным наказанием в виде конфискации, а такие меры, как приостановление операций по счетам в кредитных организациях и приостановление операций по лицевым счетам – мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде ареста товаров, транспортных средств и иных вещей².

Затруднительно признать эти рекомендации теоретически обоснованными. Конфискация как мера административного и уголовного наказания обусловлена необходимостью изъятия имущества, принадлежащего на праве собственности другому лицу. Допустимость такого изъятия определяется его формой – это наказание за совершенное правонарушение. Специфичность режима средств, предоставляемых из бюджета, заключается в том, что не требуется формы наказания для их изъятия у лица, допустившего нарушение бюджетного законодательства. В финансово-правовой теории охарактеризованы особенности режима бюджетных средств публично-правовых образований³, основная из которых заключается в том, что бюджетные средства поступают в пользование, владение и распоряжение другого лица, но при этом первоначальный собственник сохраняет право контроля, целеполагания, изъятия переданных средств и применения мер принуждения за нарушение условия о цели⁴. Опираясь на выводы, представленные в работах Н.А. Шевелевой, А.Г. Пауля, можно определить режим бюджетных средств, предоставленных из бюджета, как ограниченное рядом условий право собственности. Именно эти ограничения позволяют изымать средства у получателя, допустившего неправомерное их использование, императивно «восстанавливая» право собственности первоначального собственника на эту часть средств. В рамках конфискации право собствен-

¹ См.: *Панова И.В.* Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // *Вестн. ВАС РФ.* 2007. № 8. С. 28–29; *Шеховцева Е.В.* Ответственность за нарушение законодательства в бюджетной сфере: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 9.

² См.: *Шевченко Е.В.* Административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 3–4.

³ См.: *Пауль А.Г.* Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов: моногр. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. С. 58–75.

⁴ См.: *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. С. 50–52.

ности не восстанавливается, а приобретает государством как получателем конфискованного имущества. Замена изъятия бюджетных средств конфискацией косвенно будет свидетельствовать о существовании безусловного права собственности на них у получателя, хотя фактически это не так.

Кроме того, согласно позиции Конституционного Суда РФ конфискация как мера юридической ответственности может применяться только судом⁵, что не соответствует установлениям бюджетного законодательства, по которым изъятие бюджетных средств в форме списания в бесспорном порядке сумм, подлежащих возврату, а также сумм субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению (ст. 284, 284.1 БК РФ) относится к полномочиям органов исполнительной власти.

Трудно согласиться с приемлемостью замены приостановления операций по счетам в кредитных организациях и по лицевым счетам такой мерой, как обеспечение производства по делам об административных правонарушениях в виде ареста товаров, транспортных средств и иных вещей.

Представляется, что основная направленность приостановления операций по счетам в кредитных организациях и приостановления операций по лицевым счетам, осуществляемых в порядке, установленных приказами Министерства финансов РФ № 171н и № 36н⁶ – пресечение нарушения допускаемого субъектом бюджетных отношений⁷. В действующем формате эти меры не обеспечивают реализации иных мер бюджетно-правового принуждения, так как с ними не сопряжены. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей представляет собой именно средство обеспечения

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 10 янв. 2002 г. № 3-О // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 744.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2003 г. № 328 «Об утверждении Правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах федерального казначейства» // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2241; Приказ Минфина РФ от 11 дек 2006 г. № 171н «Об утверждении порядка приостановления территориальными органами Федерального казначейства операций по счетам, открытым федеральным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 9; Приказ Минфина РФ от 23 апр. 2009 г. № 36н «Об утверждении порядка направления Федеральным казначейством и его территориальными органами представлений о приостановлении операций в валюте Российской Федерации по счетам, открытым участникам бюджетного процесса и бюджетным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации» // Рос. газета. 3 июня 2009 г.

⁷ См.: Разгильдиева М.Б. Финансово-правовое принуждение и сферы его применения: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 219–232.

привлечения к административной ответственности, будучи направленным на сбор вещественных доказательств или недопущение использования орудия или предметов административного правонарушения в противоправных целях⁸ в рамках производства по делу об административном правонарушении.

Приостановление операций по счетам представляет собой временный отказ органов федерального казначейства принимать к исполнению платежные документы на оплату расходов получателя бюджетных средств⁹. Необходимо подчеркнуть, что эти меры не направлены на прекращение права на использование бюджетных средств, размещенных на соответствующих счетах. Так, приостановление операций по счетам в кредитных организациях обусловлено получением от территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации информации о счетах, в нарушение бюджетного законодательства открытых в банках федеральным учреждениям, казенным и бюджетным учреждениям субъектов РФ, муниципальным казенным и бюджетным учреждениям, а также финансовым органам субъектов РФ. При этом определяется, что остатки средств на счетах, подлежащих закрытию, подлежат перечислению со счета, открытого учреждению (финансовому органу) в учреждении банка, на балансовые счета Управления Федерального казначейства (финансового органа), открытые в учреждении банка¹⁰. Поскольку в этой ситуации не предусматривается изъятие бюджетных средств или блокировка расходов соответствующего учреждения или финансового органа, то следует заключить, что полномочия по использованию соответствующих средств за ними сохраняются при условии соблюдения требований бюджетного законодательства в части закрытия собственных счетов в кредитных организациях.

Приостановление по лицевым счетам применяется в случае непредставления в установленный срок отчетности и иных бухгалтерских и финансовых документов, связанных с использованием средств федерального бюджета; информации об источниках образования задолженности и показателях бюджетной классификации Российской Федерации, по которым

⁸ Общее административное право: учеб. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 712.

⁹ См.: *Король Е.А.* Приостановление операций по счетам бюджетных учреждений как мера за нарушение бюджетного законодательства // Ваш бюджетный учет. 2007. № 6.

¹⁰ Об утверждении порядка направления Федеральным казначейством и его территориальными органами представлений о приостановлении операций в валюте Российской Федерации по счетам, открытым участникам бюджетного процесса и бюджетным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации: приказ Минфина РФ от 23 апр. 2009 г. № 36н.

должны быть произведены расходы федерального бюджета по исполнению требований, содержащихся в исполнительных листах; платежных документов для исполнения требований, содержащихся в исполнительных листах судебных органов, либо документов, отменяющих или приостанавливающих исполнение судебных решений. Основаниями для применения этой меры является также нарушение порядка учета обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета и незакрытие федеральным учреждением счетов, открытых ему в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и (или) кредитных организациях для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности¹¹. Представляется, что в задачи и этой меры бюджетно-правового принуждения не входит прекращение права на использование бюджетных средств их получателями.

Действующим бюджетным законодательством предусматривается возможность приостановления операций по лицевым счетам получателя бюджетных средств и еще в одном случае – в порядке, установленном ст. 242.3–242.5 БК РФ. При нарушении должником требований, установленных данными статьями в части исполнения исполнительного документа, предусматривающего обращение взыскания на средства федерального, регионального или муниципального бюджета по денежным обязательствам казенных учреждений, орган, осуществляющий открытие и ведение соответствующих лицевых счетов, приостанавливает операции по расходованию средств на всех лицевых счетах учреждения-должника до момента устранения нарушения. В представленном варианте приостановление операций по лицевым счетам казенных учреждений выполняет функцию не только пресечения нарушений, но и обеспечения иной меры принуждения – установленной в решении суда и подлежащей исполнению за счет средств соответствующего бюджета. Однако обеспечительная направленность данной меры не является основанием для отождествления ее с арестом товаров, транспортных средств и вещей, предусмотренным КОАП РФ, так как последний применяется в отношении только тех товаров и вещей, которые были орудием или предметом административного правонарушения (ст. 27.14 КОАП РФ). Кроме того, арест применяется в рамках производства по делу об административном правонарушении, т. е. до ис-

¹¹ Об утверждении правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства: постановление Правительства РФ от 5 июня 2003 г. № 328 // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2241.

полнения постановления по делу об административном правонарушении. Приостановление операций по лицевым счетам применяется на стадии исполнения судебных актов, в том числе постановления о наложении административного штрафа¹².

Поэтому трудно признать арест товаров, транспортных средств и вещей, установленный ст. 27.14 КОАП РФ, соответствующим по своей сути таким мерам бюджетно-правового принуждения, как приостановление операций по лицевым счетам и счетам в кредитных организациях, способным адекватно их заменить.

Представленный анализ позволяет заключить, что инкорпорация института бюджетно-правового принуждения в Кодекс об административных правонарушениях не является эффективным способом решения проблем в бюджетной сфере, прежде всего потому, что система мер административного принуждения не преследует цели восстановления нарушенных субъективных прав имущественного характера. Подобная задача решается в порядке гражданского судопроизводства (ст. 4.7 КОАП РФ). Механизм гражданского судопроизводства в сфере финансовых правоотношений применим в отдельных случаях¹³, но в целом финансово-правовое регулирование обладает собственными конструкциями, обеспечивающими реализацию цели восстановления нарушенного имущественного субъективного права (изъятие средств; приостановление операций по счетам и др.).

Как справедливо подчеркивает Н.А. Шевелева, нарушения бюджетного законодательства «требуют особых мер воздействия на нарушителей» со стороны публичных образований¹⁴. Закрепление подобных мер – исключительная прерогатива бюджетного законодательства.

¹² См.: п. 2 постановления Пленума ВАС РФ от 17 мая 2007 г. № 31 «О рассмотрении арбитражными судами отдельных категорий дел, возникающих из публичных правоотношений, ответчиком по которым выступает бюджетное учреждение» // Вестн. ВАС РФ. 2007. № 7.

¹³ Подробнее об этом см.: Очерки финансово-правовой науки современности : моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М.- Харьков, 2011. С. 356–358 [авт. главы М.В. Кустова].

¹⁴ Там же. С. 395 [авт. главы Н.А. Шевелева].

Проблемы реализации принципа налогообложения в рекламной деятельности

Совершенствование налоговой системы невозможно без правовых направлений, которые содержатся в принципах налогового права. Именно на их основе осуществляется реализация фискальной функции государства. В данной статье исследуются принципы налогообложения, систематизируются и уточняются нормы законодательства о налогообложении в рекламной деятельности.

Improvement of the tax system is impossible without some legal directions contained in the principles of tax law. Implementation of the fiscal functions of the state is just based on them. This article is devoted to studying the taxation principles, systematizing and clarifying the legislation on the taxation of advertising.

Ключевые слова: налоги, сборы, налогообложение, принципы, элементы налогообложения, реклама, рекламная деятельность.

Key words: taxes, fees, taxation, principles, elements of taxation, advertising, advertising activity.

В современном мире налоговое бремя, возлагаемое государством на своих граждан, уже не предполагает произвольного и безграничного вмешательства в отношения собственности, нарушения свободы предпринимательской деятельности. Не допускается безвозмездное изъятие в пользу государства объектов частной собственности, введен запрет на применение каких-либо налогов и сборов, не установленных напрямую законом.

В то же время полный отказ от налогов, существовавший в СССР во времена административно-плановой экономики, а также в ряде других стран с тоталитарными режимами, показал свою неэффективность. Налоги необходимы государству для пополнения своей казны, содержания своего аппарата, оборонной отрасли, социальной сферы, науки и культуры. По утверждению А.В. Демина, «налоги фиксируют границы публично-

правовых обязанностей налогоплательщика, который обязан передать государству часть собственности, но не более того, что определено законом»¹.

Таким образом, налоговая система должна быть основана на балансе публичного и частного интереса. Как справедливо отмечает В.В. Попов, именно поиск разумного баланса прав налогоплательщиков и полномочий налоговых органов означает необходимость разумного ограничения применяемых к обязанным субъектам мер принуждения в пределах, в каких это необходимо государству для обеспечения своих прав и интересов в финансовом аспекте².

Совершенствование налоговой системы невозможно без правовых направлений, ориентиров, которые воплощены в принципах налогового права. При этом следует отметить, что в настоящее время в науке налогового права отсутствует разграничение принципов налогообложения, принципов налоговой системы и собственно принципов налогового права³.

Очевидно, что в налоговом праве находят свое применение общеправовые принципы – такие, как принцип справедливости, равноправия, единства прав обязанностей, гуманизма, сочетания убеждения и принуждения, принцип демократизма⁴. Кроме того, на налоговое право, являющееся, по мнению Н.И. Химичевой, А.В. Брызгалина, С.А. Кудреватых, И.И. Кучерова, И.Д. Еналеевой, Л.В. Сальниковой⁵ и др., подотраслью финансового права, распространяются и отраслевые принципы финансового права.

Следует отметить, что формулировка п. 2 ст. 1 НК РФ⁶ неоправданно расширяет понятие общих принципов налогообложения и сборов в

¹ Налоговое право России: учеб. пособие / А.В. Демин; Федер. агентство по образованию; Краснояр. гос. ун-т; Юрид. ин-т. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006. С.80.

² Попов В.В. Принципы защиты прав налогоплательщиков / Вестн. Саратовск. гос. юрид. акад. Доп. вып. (85). 2012. С. 199–200.

³ См. Лопатникова Е.А. Реализация принципов налогового права: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2011. С. 12.

⁴ См. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ. 1997. С. 149–154.

⁵ См. Брызгалин А. В., Кудреватых С. А. К вопросу о формировании налогового права как подотрасли права // Гос-во и право, № 6, 2000 г.; Кучеров И.И. Налоговое право России: курс лекций. М.: Центр ЮрИнфоР, 2006; Еналеева И.Д., Сальникова Л.В. Налоговое право России: учеб. М.: Юстицинформ, 2005; Химичева Н.И. Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009.

⁶ Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 28 июля 2012 г.) // СЗ РФ от 3 авг. 1998 г. № 31. Ст. 3824; СЗ РФ от 30 июля 2012 г. № 31. Ст. 4333.

Российской Федерации, отождествляя их, ввиду применения связки «в том числе», со всеми институтами Общей части НК РФ, начиная с видов налогов и сборов и заканчивая формами и методами налогового контроля. При этом остается очевидным, что в данной статье речь идет о принципах налогообложения и сборов именно в узком смысле – «принципы установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных налогов и сборов субъектов Российской Федерации и местных налогов и сборов». Таким образом, непосредственно понятие «принципы налогового права» в Налоговом кодексе РФ не сформулировано. Принципы же налогообложения именованы основными началами законодательства о налогах и сборах и содержатся в ст. 3 Налогового Кодекса РФ.

Помимо основополагающих принципов законности и справедливости, всеобщности и равенства налогообложения, которые пронизывают все из основных начал законодательства о налогах и сборах, важное значение имеет принцип, согласно которому при установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Именно правовая определенность в вопросах о том, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке должен платить налогоплательщик, позволит ему в полной мере применять свои права и исполнять обязанности по уплате налогов, исключит возможность произвола при применении к нему мер налоговой, административной и уголовной ответственности.

В соответствии с положениями п. 6 ст. 3, конкретизированными в п. 1 ст. 17 НК РФ, налог считается установленным лишь в том случае, если определены налогоплательщики и элементы налогообложения. При отсутствии правовой определенности налогоплательщики вынуждены действовать в зависимости от трактовки налогового законодательства официальными ведомствами, в частности Министерством финансов РФ. Официальные разъяснения данного ведомства принимаются в огромном количестве, не являясь по сути нормативно-правовыми актами, и могут быть отменены новыми разъяснениями в любой момент. На практике возможны случаи, когда на решение суда в налоговых спорах может повлиять разъяснение, принятое уже после возникновения спорной ситуации.

В качестве примера можно привести ситуацию с налогообложением рекламы. Законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ⁷ в целях «вывода из тени

⁷ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений

доходов рекламораспространителей» был отменен налог на рекламу. Организации, распространяющие и размещающие рекламную продукцию, были причислены к плательщикам ЕНВД⁸. При этом недостаточная информативная определенность налогово-правовых норм о налогообложении предпринимательской деятельности по распространению и (или) размещению наружной рекламы до сих пор требует многочисленных уточнений и разъяснений – о применении системы налогообложения в виде ЕНВД при размещении наружной рекламы; налогообложении предпринимательской деятельности по размещению на рекламных конструкциях наружной рекламы; о налогообложении налогом на добавленную стоимость операций по распространению рекламной продукции и т. д. Во многом такое положение дел усугубляется отсутствием правовых норм о сущности рекламной деятельности, рекламных услуг, рекламной продукции в Законе «О рекламе»⁹, который ограничивается упоминанием о рекламе лишь как об особого рода «информации».

Данный пример позволяет сделать вывод о недостаточной разработанности норм о налогообложении доходов в сфере рекламы и рекламных услуг в нарушение принципа налогообложения и установления налогов и сборов п. 6 ст. 3, п. 1 ст. 17 НК РФ. Путем решения данной проблемы могло бы стать, во-первых, внесение изменений в ФЗ «О рекламе», уточняющих и разграничивающих основные понятия рекламной деятельности, рекламных услуг, рекламной продукции; во-вторых, на основании всестороннего анализа судебной практики, обращений за разъяснениями в Минфин РФ, на основе которого можно осуществить уточнение норм законодательства о налогообложении рекламных услуг – конкретизации круга налогоплательщиков, элементов налогов и т. д.

Предложенные нововведения призваны обеспечить реализацию и соблюдение на практике принципа определенности всех элементов налогообложения, в целях обеспечения как публичных, так и частных интересов в процессе уплаты налогов.

законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах: федер. закон от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ от 2 авг. 2004 г. № 31. Ст. 3231.

⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // Парламентская газ. № 151–152. 10.08.2000. Ст. 346.28.

⁹ О рекламе (с изм. от 28 июля 2012 г.): федер. закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ // СЗ РФ от 20 марта 2006 г. № 12. Ст. 1232.

Правовые проблемы бюджетного контроля на уровне субъектов Российской Федерации

В статье рассматриваются научно-теоретические и практические правовые проблемы в сфере организации и осуществления бюджетного контроля на региональном уровне. Обосновывается вывод о принятии единой концепции государственного финансового контроля в Российской Федерации, которая должна установить единые методологические и правовые основы осуществления государственного финансового контроля в Российской Федерации.

This article is devoted to the actual scientific theory and practical legal problems in the organization and implementation of budgetary control at the regional level. The author concludes that the adoption of a unified concept of the state financial control in the Russian Federation, which would establish uniform methodological and legal framework for the implementation of public financial control in the Russian Federation.

Ключевые слова: бюджетный контроль, бюджетное право, бюджетный процесс.

Key words: budget control, budget law, the budget process.

Контроль представляет собой одну из важнейших функций любого процесса управления, так как он не только позволяет выявить и устранить недостатки работы, но и стимулирует продолжение всей деятельности. Поэтому контроль в том или ином виде проявляется во всех сферах жизнедеятельности общества и происходящих в нем процессах. Естественно, что в сфере финансов и бюджетных правоотношений он является одной из важнейших составляющих. Именно контроль обеспечивает надежное функционирование всей финансовой системы, реализацию осуществляемой государством финансовой политики, содействует обеспечению финансовой безопасности.

Основная цель финансового контроля – своевременное получение всей информации о ходе процесса управления финансами на микро- и

макроуровне, выявленных нарушениях для принятия адекватных управленческих решений. Поэтому бюджетное законодательство РФ достаточно подробно регламентирует процедуру финансового контроля, который является неотъемлемой процедурой, сопровождающей стадии составления проекта бюджета, рассмотрения и утверждения бюджета, исполнения бюджета и осуществление бюджетного учета, а также составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Однако не стоит забывать о том, что Российское государство является федеративным и поэтому его субъекты наделены не только правом, но и обязанностью разработки и принятия собственного законодательства, однако указанная обязанность зачастую соблюдается лишь формально.

Так, в законе Нижегородской области от 12 сентября 2007 г. № 126-З «О бюджетном процессе в Нижегородской области» практически не выделено отдельных положений, касающихся контроля именно на стадиях бюджетного процесса. Но есть некоторые нормы, которые регламентируют отдельные его области – например, в нем говорится о том, что отчет об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда правительства Нижегородской области прилагается к ежеквартальному и годовому отчетам об исполнении областного бюджета¹.

К органам, осуществляющим контроль в субъекте РФ, и к его полномочиям относят следующее:

1. Законодательное собрание Нижегородской области – рассматривает и утверждает отчеты об исполнении областного бюджета, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Нижегородской области, осуществляет последующий контроль за исполнением бюджетов, образует контрольно-счетную палату Нижегородской области, осуществляет другие полномочия в соответствии с БК РФ.

2. Министерство финансов Нижегородской области – осуществляет проверку финансового состояния принципала и ликвидности (надежности) предоставляемого обеспечения исполнения обязательств принципала; составляет на основании бюджетной отчетности, представленной главными распорядителями средств областного бюджета, бюджетную

¹ См. ч. 5 ст. 7 закона Нижегородской области от 12 сентября 2007 г. «О бюджетном процессе в Нижегородской области» (в ред. от 6 окт. 2011 г. № 126-З) // Правовая среда. 2007. 20 сент. (приложение к газете Нижегородские новости).

отчетность Нижегородской области и представляет ее в правительство Нижегородской области; составляет и представляет в управление Федерального казначейства по Нижегородской области отчетность об исполнении консолидированного бюджета Нижегородской области на основании отчета об исполнении областного бюджета, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов муниципальных районов (городских округов) Нижегородской области, представленных органами местного самоуправления; обладает правом требовать от главных распорядителей, распорядителей и получателей средств областного бюджета представления отчетов об использовании средств областного бюджета и иных сведений, связанных с получением, перечислением, зачислением и использованием средств областного бюджета и другие полномочия.

3. Руководитель Министерства финансов – к одним из исключительных его полномочий относят право выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса. Таким образом, руководитель Министерства финансов может привлекать виновных к ответственности за нарушение исполнения бюджета, т. е. он осуществляет текущий государственный контроль.

Важно заметить, что в анализируемом законе целая глава посвящена финансовому контролю. Она включает в себя пять статей, в которых прописаны формы финансового контроля, осуществляемого Законодательным собранием Нижегородской области: финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти Нижегородской области; финансовый контроль, осуществляемый Министерством финансов Нижегородской области; финансовый контроль, осуществляемый главными распорядителями средств областного бюджета, главными администраторами доходов областного бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита областного бюджета и внутренний финансовый аудит.

Основным содержанием этих статей являются общие положения о форме и порядке осуществления финансового контроля, видах органов, его осуществляющих. Кроме того, зафиксированы дополнительные права определенных контролирующих органов.

На основе всего изложенного можно сделать вывод, что региональное законодательство Нижегородской области является

лаконичным и структурированным, что повышает не только уровень удобства, но и гарантирует необходимый уровень качества его применения. Следует отметить, что данный закон отражает специфику регулирования бюджетного процесса на уровне субъекта РФ, не «засоряя» его содержание лишним копированием текста федерального закона.

В Краснодарском крае постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля является контрольно-счетная палата Краснодарского края². Она обладает правами юридического лица, организационной и функциональной независимостью, осуществляет свою деятельность самостоятельно³. Имеет свой регламент, устанавливающий нормативы ее деятельности⁴:

К основным полномочиям контрольно-счетной палаты относятся:

1) организация и осуществление контроля за своевременным исполнением краевого бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда по объемам, структуре и целевому назначению в соответствии с законом Краснодарского края о краевом бюджете, иными нормативными правовыми актами Краснодарского края;

2) организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств краевого бюджета, средств бюджета территориального государственного внебюджетного фонда и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

3) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Краснодарского края, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими Краснодарскому краю, а также оценка эффективности использования краевой собственности;

4) оценка финансового состояния субъектов независимо от их форм собственности, получающих средства из краевого бюджета, использующих государственную собственность Краснодарского края, а также субъектов,

² См. п. 1 ст. 1 закона Краснодарского края от 4 октября 2011 г. № 2321-КЗ «О контрольно-счетной палате Краснодарского края» // Кубанские новости. 1997. 18 февр.

³ См. п. 2 ст. 1 закона КК от 4 октября 2011 г. № 2321-КЗ «О контрольно-счетной палате Краснодарского края» // Кубанские новости. 1997. 18 февр.

⁴ См. ст. 17 закона КК от 4 октября 2011 г. № 2321-КЗ «О контрольно-счетной палате Краснодарского края» // Кубанские новости. 1997. 18 февр.

которым предоставлены налоговые или иные льготы согласно нормативным правовым актам Краснодарского края и др.⁵;

5) контроль за использованием финансовых средств, выделяемых из краевого бюджета на обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения⁶.

В законе Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» закреплены следующие составы правонарушений⁷: ст. 4.3. «Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления) органа государственного финансового контроля Краснодарского края и должностного лица, осуществляющего государственный финансовый контроль»; ст. 4.4. «Непредоставление или несвоевременное предоставление в орган государственного финансового контроля Краснодарского края».

К формам осуществления контрольно-счетной палатой внешнего государственного финансового контроля относят⁸:

1. Контрольные мероприятия: проверку, ревизию, обследование, аудит эффективности.

2. Экспертно-аналитические мероприятия.

Что касается Ставропольского края, то там бюджетный процесс непосредственно регулируется отдельным законом, что уже, по сути, является особенностью данного субъекта.

Согласно гл. 9 закона Ставропольского края от 19 ноября 2007 г. № 59-кз «О бюджетном процессе в Ставропольском крае» (в ред. от 12 ноября 2010 г. № 96-кз)⁹ финансовый контроль осуществляют Дума, Минфин, Счетная палата.

Как уже было отмечено ранее, роль финансового контроля в создании адекватной системы управления финансами трудно переоценить. В связи с этим большое значение приобретает необходимость совершенствования финансового контроля с целью повышения его

⁵ См. ст. 11 закона КК от 4 октября 2011 г. № 2321-КЗ «О контрольно-счетной палате Краснодарского края» // Кубанские новости. 1997. 18 февр.

⁶ См. ст. 17 закона КК от 7 июня 2004 года № 725-КЗ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края» (в ред. от 19 июля 2011 г. № 2288-КЗ) // Кубанские новости. 2004. 26 июня.

⁷ См.: Кубанские новости. 2003. 29 июля.

⁸ См. ст. 12 закона Краснодарского края от 4 октября 2011 г. № 2321-КЗ «О контрольно-счетной палате Краснодарского края» // Кубанские новости. 1997. 18 февр.

⁹ См.: Ставропольская правда. 2007. 21 ноября.

действенности и эффективности. Большая роль в этом принадлежит федеральному законодателю, но и инициатива региональных властей имеет немаловажное значение. Для совершенствования финансового контроля необходимо законодательно определить: виды финансового контроля, субъекты и объекты финансового контроля, разделить сферы внешнего и внутреннего финансового контроля. При этом важно наличие общих подходов к классификации финансового контроля, единой терминологии в части определения ключевых понятий, что будет возможно при обмене опытом между субъектами РФ в сфере бюджетного законодательства. Необходимо также завершить разработку единой кодифицированной системы стандартов финансового контроля.

Важным направлением совершенствования государственного финансового контроля является принятие единой концепции государственного финансового контроля в Российской Федерации, которая должна установить единые методологические и правовые основы осуществления государственного финансового контроля в Российской Федерации, определить систему органов, осуществляющих контроль, а также механизм их взаимодействия. Поэтому в указанной области также необходимо повысить информационное взаимодействие субъектов РФ между собой, что позволит не только усовершенствовать региональное законодательство, но и даст возможность в дальнейшем перенести наиболее актуальные разработки на федеральный уровень.

Актуальные вопросы классификации страхования

В данной статье рассматриваются классификации страхования по различным основаниям, особое внимание уделяется классификации страхования по объектам и по форме осуществления.

This article discusses the classification of insurance for different reasons. The author pays special attention to the security classification of the objects and on the form of implementation.

Ключевые слова: страхование, классификация страхования, обязательное государственное страхование, обязательное социальное страхование.

Key words: insurance, insurance classification, mandatory state insurance, compulsory social insurance.

В учебной литературе по финансовому праву в разделах, касающихся страхования, традиционно рассматриваются его виды и предлагаются различные классификации. Однако подробное исследование этого вопроса позволяет выявить ряд спорных моментов, которые, как представляется, в дальнейшем найдут свое обоснование как в научных исследованиях, так и в рамках изменения законодательства в сфере страхования.

Традиционно страхование разделяется на виды по различным критериям. Основная классификация видов страхования, в соответствии с которой лицензируется деятельность страховщиков, содержится в ст. 32.9 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»¹ и включает в себя 23 вида добровольного страхования (5 видов личного страхования, 8 видов страхования имущества, 8 видов страхования гражданской ответственности, страхование предпринимательских и финансовых рисков) и обязательное страхование, виды которого предусмотрены федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования.

© Румянцева А. В., 2013

¹ Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 25.12.2012) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Рос. газета. 1993. 12 янв.; 2012. 28 дек.

Классификации страхования по объектам страхования и по форме осуществления страхования являются основополагающими.

По объектам страхования выделяют личное и имущественное страхование². Личное страхование, в свою очередь, подразделяется на страхование жизни, страхование от несчастных случаев и болезней, медицинское страхование. Учитывая количество застрахованных лиц, в личном страховании можно выделить индивидуальное и коллективное личное страхование. Имущественное страхование включает в себя страхование имущества, гражданской ответственности (деликтной или договорной), предпринимательских и финансовых рисков. Зачастую в учебной и научной литературе страхование предпринимательских и финансовых рисков не выделяется в отдельный вид, либо выделяется только страхование предпринимательских рисков. Такой подход представляется необоснованным. Некоторую путаницу в этот вопрос вносит формулировка ст. 21 Федерального закона «О финансовой аренде (лизинге)»³, которая использует «страхование финансовых рисков» и «страхование предпринимательских рисков» в качестве синонимов. Несмотря на то что Гражданский кодекс Российской Федерации выделяет только страхование предпринимательского риска (ст. 933), ст. 32.9 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» различает два самостоятельных вида страхования: страхование предпринимательских рисков (п. 22) и страхование финансовых рисков (п. 23), каждый из которых подлежат отдельному лицензированию.

В соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации по договору страхования предпринимательского риска может быть застрахован предпринимательский риск только самого страхователя и только в его пользу. Таким образом, косвенно, но довольно четко законодатель определил, что страхователем по такому договору может являться только лицо, у которого есть предпринимательские риски – предприниматель. Следовательно, по договорам страхования предпринимательского риска страхователем могут выступать только

² Пожалуй, не все ученые согласятся с такой классификацией, в силу различного регулирования данного вопроса гл. 48 ГК РФ и Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Зачастую, классифицируя страхование по объекту, выделяют три вида страхования: личное, имущественное и ответственности. Такой подход также имеет свои правовые основания, но более обоснованным представляется деление страхования на личное и имущественное.

³ О финансовой аренде (лизинге): федер. закон от 29 окт. 1998 г. № 164-ФЗ // Рос. газета. 1998. 05 ноября; 2003. 30 дек.

несущие предпринимательские риски коммерческие организации; некоммерческие организации при осуществлении ими предусмотренной уставом предпринимательской деятельности; индивидуальные предприниматели.

При страховании финансовых рисков ограничений в части субъектного состава возможных страхователей нет. Страхователем может быть и физическое лицо, и некоммерческая организация. Косвенным подтверждением данного тезиса является п. 3.5.5. Приказа Минфина России от 20 октября 2008 г. № 113⁴. Кроме того, поскольку данный вид страхования в настоящее время не имеет четкой законодательной регламентации, страховщик имеет некоторую свободу в определении условий страхования финансовых рисков.

По форме осуществления разделяют добровольное и обязательное страхование⁵. Добровольное страхование осуществляется на основании договора и правил страхования, определяющих общие условия его осуществления. Правила страхования принимаются и утверждаются страховщиком или объединением страховщиков самостоятельно в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Обязательным содержанием правил страхования являются положения о субъектах и объектах страхования, страховых случаях и страховых рисках, порядке определения страховой суммы, страхового тарифа и страховой премии (страховых взносов), порядке заключения, исполнения и прекращения договоров страхования, правах и обязанностях сторон, об определении размера убытков или ущерба, порядке определения страховой выплаты, случаях отказа в страховой выплате и иные положения.

Обязательное страхование осуществляется в силу требования закона и направлено на обеспечение защиты от случайных опасностей, которые могут нанести значительный ущерб в социальной, экономической, технической (техногенной), экологической и др. сферах. Законом, который вводит обязательное страхование или в установленном им порядке,

⁴ См.: Приказ Минфина России от 20.10.2008 № 113н (ред. от 08.02.2012) «О форме годовой статистической отчетности № 2-С «Сведения о деятельности страховой (страховой медицинской) организации за ___ год» и порядке ее составления и представления» (вместе с «Порядком составления и представления формы годовой статистической отчетности страховых (страховых медицинских) организаций») (Зарегистрировано в Минюсте России 03.02.2009 № 13256) // Финансовая газ. № 7, 12.02.2009.

⁵ См.: п. 2 ст. 3 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

должны быть определены объекты, подлежащие страхованию, риски, от которых они должны быть застрахованы, и минимальные размеры страховых сумм⁶. Однако, рассматривая правовое регулирование обязательного страхования, нельзя не отметить наличие определенного противоречия в части установления условий его осуществления. При принятии отдельных федеральных законов может вводиться обязательное страхование, при этом объекты, подлежащие страхованию, риски, от которых они должны быть застрахованы, и минимальные размеры страховых сумм не определяются, не устанавливается также и порядок их определения. В качестве таких примеров можно привести ст. 135 Воздушного кодекса Российской Федерации⁷, ст. 25 Закона РФ «О космической деятельности»⁸, ст. 19 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁹, ст. 19 Федерального закона «О ведомственной охране»¹⁰ и др. В результате такой недоработки законодателя такое «обязательное» страхование на практике обязательным не является.

Следует отметить, что в случаях, когда обязанность страхования не следует из закона, а основана на договоре, в том числе обязанность страхования имущества – на договоре с владельцем имущества или на учредительных документах юридического лица, являющегося собственником имущества, такое страхование не является обязательным в смысле ст. 935 ГК РФ.

В обязательном страховании можно выделить:

- 1) государственное страхование;
- 2) социальное страхование;
- 3) коммерческое страхование.

Обязательное государственное страхование – это страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий которое осуществляется в целях обеспечения социальных интересов граждан и интересов государства за счет средств, выделяемых

⁶ См.: ст. 935, 936 ГК РФ.

⁷ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // Рос. газета. 1997. 26 марта; 2012. 28 дек.

⁸ О космической деятельности: закон РФ от 20.08.1993 № 5663-1 (ред. от 21.11.2011) // Рос. газета. 1993. 06 окт.; СЗ. 2011. № 48. Ст. 6732.

⁹ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федер. закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // Рос. газета. 2002. 05 июня; 2011. 23 ноября.

¹⁰ О ведомственной охране: федер. закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ (ред. от 27.06.2011) // Рос. газета. 1999. 20 апр.; 2011. 30 июня.

на эти цели из соответствующего бюджета министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти (страхователям).

Обязательное социальное страхование – часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам. К обязательному социальному страхованию относятся обязательное пенсионное, обязательное медицинское страхование и др.

Помимо обязательного государственного и социального страхования следует выделить страхование, не являющееся социальным, и которое осуществляется в силу требования закона, но не за счет бюджетных средств. Отдельного термина, обозначающего такое страхование, действующее законодательство не содержит, но, представляется, что в силу его экономической составляющей, его вполне обоснованно можно назвать обязательным коммерческим страхованием. Основанием для такого суждения является включение в структуру тарифа нагрузки, позволяющей не только возместить расходы страховщика на ведение дела, но и выплачивать агентское вознаграждение страховым посредникам (агентам, брокерам).

Для сравнения в качестве примера можно привести обязательное страхование военнослужащих, при котором расходы страховщика не могут превышать шесть процентов размера страхового взноса¹¹, и обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, по которому расходы на осуществления страхования ограничены двадцатью процентами от суммы страховой премии¹².

Обязательное коммерческое страхование осуществляется в силу требования закона, которым на определенных лиц может быть возложена обязанность страховать: жизнь, здоровье или имущество других,

¹¹ См. п. 3 ст. 9 Федерального закона от 28.03.1998 № 52-ФЗ (ред. от 08.11.2011) «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» // Рос. газета. 1998. 07 апр.; 2011. 11 ноября.

¹² См.: Раздел II Страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, их структуры и порядка применения страховщиками при определении страховой премии, утв. Постановление Правительства РФ от 08.12.2005 № 739 (ред. от 01.12.2012) // Рос. газета. 2005. 16 дек.; 2012. 7 дек.

определенных в законе, лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу; риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами.

Обязательное коммерческое страхование осуществляется путем заключения договора страхования лицом, на которое возложена обязанность такого страхования (страхователем) и, как правило, за его счет.

К обязательному коммерческому страхованию относятся:

- обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств;
- обязательное страхование гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте;
- обязательное страхование гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и др.

Общим для всех форм обязательного страхования является то, что страхование осуществляется в силу требований закона, различным – страхователи, объекты страхования и источники финансирования.

Условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования.

**Комплексные отношения как основание возникновения
комплексных образований в праве
(на примере финансового права)**

В статье предлагается авторский подход к проблеме комплексных образований в праве на основе понятия о комплексном общественном отношении. В качестве примера рассматривается взаимодействие бюджетного и банковского законодательства.

In article the author's approach to a problem of complex formations in the right on the basis of concept about the complex public attitude is offered. As an example the interoperability of the budgetary and bank legislation is considered.

Ключевые слова: комплексные правовые образования, предмет правового регулирования, метод правового регулирования, финансовое право.

Key words: complex legal formations, subject matter of legal regulation, a method of legal regulation, the financial right.

Теории права и теории отраслевых правовых наук известно такое понятие, «как комплексные правовые образования» или «комплексные образования в праве» (комплексные отрасли права, комплексные правовые институты, комплексные отрасли законодательства).

В условиях объективной детерминированности комплексных образований в праве многогранностью сфер общественных отношений и необходимостью их целостной правовой регламентации ученые предлагают использовать своеобразные типологические понятия, такие как

«комплексные правовые формы»¹, «комплексные массивы»², «комплексные правовые образования»³, «комплексные категории»⁴ и т. п.

Идея комплексных отраслей права, возникшая в конце 40-х гг. прошлого века, в научной литературе обсуждается вплоть до настоящего времени. Ее доктринальное осмысление наиболее четко отразилось в трудах С.С. Алексеева, хотя и другие ученые, споря или соглашаясь с ней, также высказывают содержательные мысли. Известны слова С.С. Алексеева о том, что каждая из норм комплексной отрасли права «имеет главную “прописку” в той или иной основной отрасли»⁵.

Свое прикладное значение идея о комплексных правовых образованиях имеет не только тогда, когда ученые исследуют вопрос: нормы каких основных отраслей права образуют ту или иную комплексную отрасль права, но и тогда, когда в комплексных отраслях права выделяют свой предмет, метод правового регулирования, а также принципы, субъекты и пр. Последнее представляется весьма сомнительным.

Как известно, в 1947 г. В.К. Райхер, высказав идею о комплексных отраслях права, указал на следующие их признаки: во-первых, комплексная отрасль должна иметь единый и самостоятельный предмет регулирования (т. е. специфический круг общественных отношений), во-вторых, данный круг общественных отношений должен быть общественно значим, в-третьих, нормативно-правовой материал комплексной отрасли права должен обладать достаточно обширным объемом)⁶.

Поддержавший идею комплексных отраслей права и указываемый большинством ученых в числе ее сторонников Ю.К. Толстой, как

¹ См.: Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2. М.: Зерцало-М, 2001. С. 344 (авт. главы В.М. Левченко, И.Н. Сенякин).

² См.: Красавчиков О.А. Указ. раб. С. 69–70; Система советского права и перспективы ее развития (круглый стол журнала «Советское государство и право») // Сов. гос-во и право. 1982. № 6. С. 88 (докл. А.В. Мицкевич).

³ См.: Система советского права и перспективы ее развития («круглый стол» журнала «Советское государство и право») // Там же. С. 90 (докл. Р.О. Халфина); Петров Д.Е. Отрасль права / под ред. М.И. Байтина. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2004. С. 88.

⁴ См.: Кучерявенко Н.П. Система финансового права: содержание, противоречия, перспективы // Финансовый механизм и его правовое регулирование: матер. междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 24–25 апр. 2003 г.). Ч. II / под ред. Е.В. Покачаловой и О.Ю. Бакаевой. Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2003. С. 4.

⁵ См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 193.

⁶ См.: Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.-Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1947. С. 189–190.

представляется, принял данную идею во внимание лишь по причине систематики правовых норм, которую, по его замечанию, следует отличать от системы права. В частности, ученый указывал, что «одним из видов научной систематики правовых норм является выделение комплексных отраслей права»⁷.

Противоположность взглядов ученых на комплексные отрасли права можно проиллюстрировать различным видением ими природы таких отраслей. В частности, С.С. Алексеев⁸ пишет: «... комплексные образования, формируемые в результате межотраслевой кодификации, складываются именно на отраслевом уровне структуры права, они вводят специальный юридический режим регулирования, и нет ничего упречного в том, чтобы именовать данные образования “отраслями” с добавлением слова “комплексные”»⁹. В свою очередь, О.А. Красавчиков указывает иное: «Прилагательное “комплексная” не должно менять сути “существительного” – отрасли. Двусмысленность термина “отрасль” создает совершенно неправильное представление, будто комплексное (сформированное по субъективным соображениям) собрание текстов правовых норм, хотя и не самостоятельная (“основная”), но тем не менее комплексная отрасль»¹⁰.

Как правило, мотивация сторонников комплексных отраслей права включает в себя указание на наличие соответствующего законодательного массива или даже его кодификацию¹¹, что вряд ли можно рассматривать в качестве определяющего фактора или хотя бы одного из таковых.

Наиболее рациональное обоснование комплексных образований в праве содержится в позиции В.С. Нерсесянца, согласно которой нормотворческий процесс и соответствующие нормативно-правовые акты по своему отраслевому профилю нередко выходят за рамки отраслей

⁷ См.: Толстой Ю.К. О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение. 1957. № 1. С. 44.

⁸ В системе права С.С. Алексеев выделяет *профилирующие, или базовые, отрасли, специальные и комплексные* (курсив С.С. Алексеева. – С.Р.). См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 45–46.

⁹ Алексеев С.С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения // Сов. государство и право. 1979. № 9. С. 22.

¹⁰ Красавчиков О.А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) // Правоведение. 1975. № 2. С. 65.

¹¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 252–254; Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.-Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1947. С. 189–190.

системы права, в результате чего складываются законодательные комплексы и массивы¹².

Указанной позиции в науке *финансового права* придерживается Н.И. Химичева, отмечающая, что «отрасли законодательства, в отличие от отрасли права, свойствен комплексный характер»¹³.

Содержание правовых актов (которое, по сути, состоит из правовых норм), входящих в состав комплексной отрасли законодательства, должно быть подчинено предмету, методам и принципам правового регулирования соответствующих самостоятельных отраслей права. По словам А.В. Мицкевича, правильное сочетание отраслей и комплексных общностей норм права в процессе правового регулирования общественных отношений можно обеспечить только путем подчинения норм, входящих в комплексные образования, общим принципам и нормам соответствующих отраслей права¹⁴.

Несмотря на то что идея о комплексных отраслях права не нашла многочисленных сторонников, проблемы комплексности в праве достаточно часто являются предметом обсуждения, что, скорее всего, связано со *сложным устройством общественных отношений*, требующим адекватного правового регулирования с точки зрения различных правовых целей, методов, принципов и пр.

По словам Т.С. Ермаковой, встречающиеся в системе права случаи, когда одна и та же группа общественных отношений регулируется нормами различных отраслей, не свидетельствует еще о несамостоятельности этих отраслей. Кроме того, она подчеркивает, что в объективно существующей системе права не могут существовать различные типы «отраслей права», в т. ч. основные, не основные, комплексные и иные возможные типы¹⁵.

Думается, факт существования сложных общественных отношений (с позиций их многосоставности в аспекте предмета правового регулирования) порождает не комплексные отрасли права (поскольку в

¹² См.: *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: учеб. для вузов. М.: Норма, 2004. С. 445.

¹³ См.: *Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева.* 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2012. С. 60 (авт. главы – Н.И. Химичева).

¹⁴ См.: Система советского права и перспективы ее развития (круглый стол журнала «Советское государство и право» // Сов. гос-во и право. 1982. № 6. С. 88 (докл. А.В. Мицкевич).

¹⁵ См.: *Ермакова Т.С.* О системе советского финансового права // Правоведение. 1975. № 2. С. 74.

данном случае не образуется единства в предмете правового регулирования), а комплексные отрасли законодательства (поскольку появляется необходимость в объединении законодательного материала вокруг определенного сложного общественного отношения).

Под *сложным общественным отношением* понимается такая его структура, когда отдельные части одного и того же отношения регулируются нормами различных отраслей права ввиду включенности этих частей в предмет правового регулирования как раз-таки различных отраслей права.

В связи с этим следует согласиться с мнением ученых, А.Ф. Шебанова и В.Ф. Яковлева, усматривающих в качестве причины существования комплексных отраслей законодательства факт взаимодействия отраслей права в процессе управления сферой общественной жизни¹⁶.

Проблема комплексных образований в праве (на уровне отраслей права либо отраслей законодательства) во многом предопределяется философскими категориями «часть» и «целое», которые выражают отношение между совокупностью предметов (или элементов отдельного объекта) и связью, которая объединяет эти предметы и приводит к появлению у совокупности новых (интегративных) свойств и закономерностей, не присущих предметам в разобщенности¹⁷. В данном случае под элементами одного объекта можно понимать, с одной стороны, определенные части тех сложных общественных отношений, которые, объединяясь вокруг какого-то общего начала (например, субъекта права), требуют особого правового регулирования, с другой стороны – составные части комплексной отрасли права или комплексной отрасли законодательства.

При этом отдельные части сложных общественных отношений, будучи самостоятельными единицами внутри одного сложносоставного общественного отношения, предполагают наличие своей специфической правовой нормы (или группы норм), которые, используя различные способы и приемы правового регулирования, санкционируют соответствующие права или обязанности.

¹⁶ См.: *Шебанов А.Ф.* Система отраслей законодательства: основания построения // Правоведение. 1976. № 4. С. 22; *Яковлев В.Ф.* Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства // Правоведение. 1975. № 1. С. 19.

¹⁷ См.: *Философский словарь* / под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Политиздат, 1991. С. 515.

Теория органичного целого, в соответствии с которой компоненты органичного целого, будучи продуктом его развития, не могут быть выделены из него как внешне обособленные части без утраты их новой природы¹⁸, позволяет утверждать, что подобное не свойственно отрасли права, точнее, комплексной отрасли права, так как это целое не могло образоваться как продукт саморазвития, поскольку самостоятельно развивались его отдельные части (самостоятельные отрасли права), не являющиеся в прямом смысле слова частями этого целого. Вместе с тем подобное свойственно системе законодательства, которая в отличие от системы права, будучи детерминированной не объективными, а субъективными факторами, может являться продуктом своего собственного развития.

А.В. Мицкевич отмечает: «Каждая отрасль права представлена соответствующей отраслью законодательства, но не каждая отрасль законодательства непременно является формой отрасли права»¹⁹. Аналогичное мнение высказывает Л.Ю. Михеева, говоря, что «существование отрасли законодательства отнюдь не свидетельствует о наличии в системе отечественного права такой же отрасли права»²⁰.

Так, отрасль права, будучи инертным образованием в праве (в сравнении с отраслью законодательства), в большей части подвержена внутреннему развитию, а виды отраслей права и их количество на протяжении истории развития общества остаются в основном неизменными. Особенно это касается конституционного, уголовного и гражданского права. В то же время многие отрасли права появляются в тот или иной временной период как результат развития общества и его потребностей в правовом регулировании новых общественных отношений, что, в частности, касается трудового и финансового права. Система законодательства в большей степени подвержена зависимости от потребностей правоприменителя или других субъектов, что в разное время выражается в принципиальном различии перечня отраслей законодательства, содержание которого вряд ли вообще может быть исчерпывающим. Это, в частности, касается банковского законодательства, которое в отдельные периоды то утрачивало свою значимость, то вновь ее

¹⁸ См.: *Философский словарь* / под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Политиздат, 1991. С. 516.

¹⁹ Цит. по: *Петров Д.Е.* Указ. раб. С. 81.

²⁰ *Михеева Л.Ю.* Развитие кодификации российского семейного права // *Кодификация рос. частного права* / под ред. Д.А. Медведева. М.: Статут, 2008. С. 199.

приобретало, то тяготело к публичному праву, то к частному, при том, что всегда состояло из актов и публичного, и частного законодательства.

Например, какой отраслью права регулируются отношения по размещению бюджетных средств на банковских депозитах (ст. 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации)? В данном сложном общественном отношении присутствуют следующие элементы: 1) временное распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы с использованием потенциала банковской системы (возможность получения дополнительных доходов); 2) поиск финансово-устойчивых банков, которым государство могло бы доверить бюджетные ресурсы, и конкурентная борьба банков за возможность участия в соответствующих отношениях, позволяющих увеличить их кредитные ресурсы; 3) заключение договоров банковского депозита и исполнение вытекающих из них обязательств.

Как представляется, здесь присутствуют нормы финансового права, точнее бюджетного права, а также нормы гражданского права. Однако субъекты, которые участвуют и в финансовых (бюджетных), и в гражданских отношениях – банки. Получается, что банки как обладатели специальной гражданской правоспособности вступают в финансовые правоотношения. Таким образом, формируется комплекс законодательных конструкций как *формы* регулирования, *содержанием* которого являются нормы финансового и гражданского права, поскольку осуществляется регулирование сложного общественного отношения. Субъектами данного сложного отношения являются публично-правовые образования (в лице соответствующих органов власти), Банк России, банки.

Юридический процесс в налоговом праве

В статье рассматривается понятие «налоговый процесс», аргументируется обоснованность использования различных подходов к пониманию указанной дефиниции. Особое внимание уделено определению налогового процесса посредством категории «финансовая деятельность государства».

The article is devoted to a problem of definition "tax process". The author analyzes various approaches of definition "tax process". The special attention is paid to definition «tax process» as a category "financial activity of the state".

Ключевые слова: юридический процесс, налог, государство.

Key words: legal process, tax, state.

Имущественный интерес сегодня является одним из основных стимулов, определяющих волю человека и ее реализацию. Реализуя свой имущественный интерес, индивид согласовывает его с имущественными интересами других лиц и коллективным имущественным интересом общества. Общественные отношения регулируются законами природы, экономики и права, возникающие по поводу реализации (конкуренции) имущественных интересов отдельных субъектов – нормами гражданского права. Принципы свободы договора и равноправия сторон определяют относительно невысокую степень конфликтности гражданских правоотношений. Субъекты согласовывают реализацию индивидуальных имущественных интересов между собой.

Конкуренция индивидуальных и коллективных имущественных интересов в финансовых правоотношениях предполагает приоритет публичных интересов. Н.И. Химичева, раскрывая принципы финансового права, отмечает, что принцип приоритета публичных интересов «не противоречит частным интересам личности, напротив, последовательная реализация его положительно отражается на них. Особенно это подтверждается принципом социальной направленности финансово-правового регулирования, вытекающим из положений Конституции РФ,

характеризующих Российскую Федерацию как социальное государство, призванное обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7)»¹. Однако реализация данного принципа на практике вызывает достаточно много сложностей, обусловленных разными причинами. Например, проблемы коррупции порождают недоверие граждан к государству и нежелание платить налоги, невысокий уровень финансовой грамотности населения часто является одной из причин злоупотребления представителями власти своими полномочиями. Представляется, что соблюдение баланса частных и публичных интересов в государстве с молодой провозглашенной демократией – одна из наиболее важных задач, которую необходимо решить обществу. Далеко не последнюю роль в решении такой проблемы в сфере налоговых интересов играют процессуальные нормы. В литературе по финансовому праву справедливо отмечается, что «высокий уровень разработанности и четкое соблюдение процессуальных финансово-правовых норм способствуют эффективности использования финансовых механизмов, служат гарантией реализации материальных прав и обязанностей в области финансов...»².

Высокое значение процессуальных финансово-правовых норм признается «аксиомой» и не опровергается в учебной и научной литературе. Изложенные в ней исследования процессуальных налогово-правовых норм представляются достаточно полными и подробными. Пожалуй, серьезного приложения научной мысли требуют только проблемы реализации процессуальных норм или их восполнение в наиболее конфликтных институтах налогового права.

С точки зрения теории налогового права интересным представляется соотношение понятий «налоговый процесс» и «юридический процесс». Единого подхода к определению понятия «налоговый процесс» в научной и учебной литературе нет. Большая часть исследований по данному вопросу основана на категориях «юридический процесс» и «юридическая процедура»³. Признавая убедительной аргументацию сторонников различных подходов к определению понятия «налоговый процесс» через призму теории юридического процесса и процедуры, представляется необходимым отметить, что в праве все чаще термин «процесс» получает

¹ См.: Финансовое право: учеб. /отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2012. С. 62.

² Там же. С.69.

³ См.: Демин А.В. Налоговый процесс и налоговые процедуры: в поисках компромисса // Налоги. 2010. № 3. С. 6–9.

более широкое содержание. Например, инвестиционный процесс как специальный учебный курс и предмет исследования охватывает не только процессуально-правовые нормы в сфере инвестиций, но и вопросы государственного управления инвестициями, государственно-частного партнерства, а также другие вопросы, характеризующие инвестиционный процесс как развитие инвестиционных отношений в стране. Бюджетный процесс, думается, также не может быть раскрыт только через категории юридического процесса и процедуры, поскольку он тесно связан с бюджетной политикой государства. В целом нормы части третьей Бюджетного кодекса РФ «Бюджетный процесс в Российской Федерации»⁴ не только носят процедурный характер, но и характеризуют бюджетные отношения в их развитии: начиная от планирования и составления проекта бюджета и заканчивая утверждением бюджетной отчетности. В теории бюджетного права данная особенность выражается в цикличности бюджетного процесса и выделении в нем стадий.

Представляется, что для всестороннего рассмотрения понятия «налоговый процесс» необходимо включать в его содержание следующие элементы:

- распределение компетенции по установлению и введению налогов между Российской Федерацией ее субъектами и муниципальными образованиями;
- порядок введения и установления налогов в Российской Федерации;
- порядок уплаты и взимания налогов;
- порядок проведения налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений;
- порядок защиты прав субъектов налоговых правоотношений;
- налоговую политику государства.

Включение налоговой политики в содержание понятия «налоговый процесс» позволяет акцентировать внимание на развитии налоговых отношений в стране. Иначе говоря, усиление налоговой нагрузки в стране или обратное действие – ее ослабление есть реализация налогового процесса. Другими формами реализации налогового процесса могут быть: а) создание благоприятного налогового климата в стране для привлечения иностранных инвестиций; б) предоставление налоговых льгот для малообеспеченных слоев населения; в) усиление налогового бремени для

⁴ См.: СЗРФ. 1988. № 31. Ст. 3823.

богатых людей (например, введение налога на роскошь) и т. п. При данном подходе налоговый процесс характеризует как фискальную, так и регулирующую функции налогообложения.

Думается, что сведение понятия налогового процесса только к одному из ранее упомянутых элементов не раскрывает его правовую природу в том смысле, в котором это понятие используется в теории налогового права и правоприменительной практике. Ошибочным представляется отождествлять налоговый процесс только с институтом производства по делам о налоговых правонарушениях. Следуя логике такого подхода, необходимо также выделять валютный, таможенный, банковский и другие процессы по сферам правового регулирования. Думается, что в рассматриваемом аспекте юридический процесс следует отождествлять только с конституционно-установленными видами судопроизводства: конституционным, гражданским, административным и уголовным. Производство по делам о налоговых правонарушениях представляет собой реализацию *административного порядка* защиты прав субъектов налоговых правоотношений и, следовательно, не является налоговым процессом, не отождествляется с ним.

Налоговый процесс можно рассматривать как одно из направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований и соответственно не использовать категории «юридический процесс» и «юридическая процедура». При данном подходе *налоговый процесс* – это направление финансовой деятельности государства и муниципальных образований по установлению, введению, взиманию налогов, осуществлению налогового контроля, а также привлечению лиц, виновных в совершении налоговых правонарушений, к налоговой ответственности.

Приведенный подход к определению налогового процесса преследует более гносеологическую, нежели практическую цель. Для совершенствования правоприменительной практики следует большее внимание уделять процессуальным нормам, регулирующим производство по делам о налоговых правонарушениях. В данном аспекте позиция сторонников «узкого подхода» к определению понятия «налоговый процесс» позволяет акцентировать внимание на изучаемой проблеме, что, безусловно, положительно сказывается на научном поиске. Кроме того, некоторые юридические конструкции уголовного, гражданского, административного процесса могут быть успешно использованы в производстве по делам о налоговых правонарушениях.

Думается, что отсутствие единого подхода к определению понятия «налоговый процесс», его соотношения с категориями «юридический процесс», «юридическая процедура», «финансовая деятельность государства» не свидетельствует о противоположности таких подходов и стремлении их сторонников придать статус единой истины своей точке зрения. Содержание рассматриваемого понятия меняется в зависимости от цели его использования, а существование различных подходов свидетельствует о «зрелости» проблемы.

О некоторых проблемах финансового права на современном этапе

В статье затрагиваются отдельные проблемы современного финансового права, взаимодействия его отдельных институтов и межотраслевых связей. Особое внимание уделено принципам финансового права, необходимости их научной разработки и эффективной реализации.

The article addressed the problems of contemporary hospitality finance, the interaction of its individual institutions and inter-sectoral linkages. Special attention is paid to the principles of financial law, the need for their scientific development and effective implementation.

Ключевые слова: публичные финансы, экономическая деятельность, финансово-правовая политика, инфляция, финансовое право, институты финансового права.

Key words: public finance, economic performance, financial and legal policy, inflation, financial law, financial institutions law.

«Под воздействием финансового права, хотя и в разной степени, происходит реализация практически всех функций государства и муниципальных образований, что отражается на жизнедеятельности общества в целом и каждой личности в отдельности»¹, – пишет профессор права Н.И. Химичева.

Действительно, следует признать, что финансовое право воздействует на важнейшие стороны жизни общества и государства в целом. Посредством норм финансового права, правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований создаются денежные фонды государства и муниципальных образований, направляемые на финансирование общезначимых задач. Без правового регулирования публичных финансовых (денежных) отношений невозможно развитие страны, исключается создание безопасных условий

© Саттарова Н. А., 2013

¹ Химичева Н.И. Проблемы финансового права на новом этапе развития Российского государства // Финанс. право. 2006. № 4. С. 26.

развития экономики, невозможна жизнедеятельность всего государства. В современный период развитие России, как государства с рыночной формой экономики, объективно связано с финансовыми, налоговыми отношениями и механизмом их правового регулирования. Особо важное место в механизме финансовой деятельности государства и муниципальных образований, безусловно, занимают правовое регулирование налогообложения, государственный и банковский кредит, денежное обращение, валютное регулирование и др.

В теории финансового права финансовую деятельность государства принято считать плановым процессом мобилизации денежных средств, создания финансовых фондов, расходования денежных средств для эффективного выполнения государством своих задач и функций. Без финансовой деятельности немислима нормальная жизнедеятельность государства и общества в целом и конкретного гражданина, в частности.

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

Вместе с тем нельзя утверждать, что в процессе применения финансового законодательства современной России правоприменитель не сталкивается с соответствующими проблемами в области совершенствования законодательства, регулирующего функционирование основных звеньев механизма бюджетной, налоговой деятельности, а также в сфере государственного финансового контроля. Тесная взаимосвязь категорий «финансы», «финансовые ресурсы» «денежные фонды» обуславливает анализ механизма правового воздействия на состояние финансовой и денежной системы страны, которые, в свою очередь, также «переживают» все проявления (не всегда «безоблачные») современной рыночной экономики, поскольку она (экономика) характеризуется хронической инфляцией, которая порождается как диспропорциями в процессе общественного воспроизводства, так и неэффективной экономической политикой.

Следует признать, что экономические законы диктуют соответствующее поведение хозяйствующим субъектам. Однако именно юридические законы должны обеспечить соответствие хозяйственной

деятельности участников рынка экономическим законам, поскольку только в данном случае возможно достичь эффективности экономической деятельности. Следовательно, отмечая возрастающую в настоящее время роль финансового права в жизнедеятельности общества и экономической деятельности государства, необходимо сказать о значении правовых средств, посредством которых достигаются цели правового регулирования общественных отношений в сфере публичных финансов, денежного обращения, финансовой политики.

Кроме того, свою финансовую политику государство реализует также через создаваемую им систему органов государственного финансового контроля, поскольку именно он обеспечивает эффективное государственное управление механизмом образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований. Возрастание роли и значения всей системы финансового контроля в современных экономико-правовых реалиях является одним из основных элементов системы управления и государственного контроля федеративного государства.

Все рассматриваемые проблемы в свою очередь актуализируют вопросы правотворчества и правоприменения в финансовой сфере, поскольку именно нормами финансового права регулируется вся деятельность государства по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств. Следовательно, рассуждая о модернизации финансовой политики, важно не забывать и о правовой политике в указанной сфере, т. е. о финансово-правовой политике. Можно бесконечно говорить о путях выхода из кризиса, преодоления посткризисных явлений, модернизации экономики, но если направления и механизм реализации финансовой политики не закреплены в финансово-правовых нормах, или закреплены, но не могут регулировать возникающие существующие при этом правоотношения, об эффективной финансовой политике не приходится говорить. Особо следует отметить, что, закрепляя в нормах права способы, механизм реализации задач государства (муниципальных образований) в финансовой сфере, законодатель способствует функционированию важного и необходимого института юридической ответственности. В финансовом законодательстве до настоящего времени отсутствует системное законодательное закрепление финансового процесса, финансового правонарушения, финансово-правовой ответственности, финансовых санкций.

Необходимо указать, что именно «финансово-правовая политика обеспечивает реализацию финансовой политики посредством принятия и применения государственными и муниципальными органами власти правовых актов, нормы которых определяют права и обязанности участников правоотношений, а также ответственность за их нарушение. Все это характеризует важную роль финансово-правовой политики в обеспечении эффективности функционирования государства и муниципальных образований, а также реализации намеченных перспектив развития страны. Ее роль возрастает в связи с постановкой новых социально-экономических и других задач Российского государства, осуществление которых требует крупных финансовых затрат»².

В рассматриваемом аспекте следует также указать на закрепление в нормативных актах конкретных антиинфляционных действий, правил поведения участников антиинфляционной политики. Причем, по мнению экономистов, инфляция требует к себе постоянного внимания и регулирования со стороны государства. К тому же, если учесть многофакторность исследуемого процесса, государство обязано использовать целый арсенал антиинфляционных правовых средств. Необходимость правового регулирования денежных, бюджетных, налоговых и других отношений, использование правовых средств антиинфляционных процессов требует особой «гибкости» и «адаптированности» от законодателя к происходящим экономическим процессам. А это, в свою очередь, обуславливает необходимость закрепления в нормах права сдерживающего инфляцию механизма, например в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 год и период 2013 и 2014 годов», где отмечается, что в ближайшие годы денежно-кредитная политика Банка России будет сосредоточена на последовательном снижении инфляции, а в более отдаленной перспективе – на поддержании стабильно низких темпов роста цен (стабильности цен). Такая политика будет способствовать обеспечению устойчивого экономического роста и повышению благосостояния населения³.

² Химичева Н.И. Финансово-правовая политика как фактор эффективности социально-экономической деятельности Российского государства // Совр. юрид. наука и правоприменение (III Саратовские правовые чт.): материалы Всерос. науч.-практ. конф. Саратов. 3–4 июня 2010. С. 283.

³ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 год и период 2013 и 2014 годов. (утв. Банком России) // Вестн. Банка России. № 65. 24.11.2011.

Таким образом, регулирование отношений управления финансами с помощью правовых средств имеет свои особенности, присущие экономическим, политическим, культурным, национальным условиям развития государства. Но важное значение при анализе воздействия права на определенные общественные отношения имеет четкость содержания правового акта, логичность его структуры, эффективность правовой нормы. Следовательно, эффективными правовыми средствами можно противостоять диктату предприятий-монополистов, диспропорциям общественного воспроизводства, неэффективной экономической политике – главным причинам современной инфляции, что, в свою очередь, обеспечивает эффективную финансово-правовую политику.

Вместе с тем следует выделить отдельные проблемные вопросы финансового права, затрагивающие отраслевые особенности научного обоснования принципов финансового права. Современное финансовое право как отрасль российского права и его многочисленные и разнообразные источники находится в постоянном процессе различных изменений, отмен и дополнений. Эффективности этого процесса способствовала бы системность его проведения, которая охватывала бы названную отрасль права в целом с учетом взаимной связи между ее подотраслями и институтами, взаимодействия с нормами других отраслей права. Следует указать, что отношения, составляющие предмет финансового права, неоднородны. В системе финансового права, как отрасли права, принято выделять такие подотрасли, как бюджетное и налоговое право, а также различные институты, например, финансово-правовые институты банковской деятельности, денежного обращения, валютного регулирования и др., которые тесно взаимосвязаны с нормами гражданского права.

В свою очередь, межотраслевые связи финансового права по своей сути явление объективное. Прежде всего следует исходить из того, что межотраслевые связи вообще – это связи между правовыми нормами, в частности между нормами финансового права и других отраслей права. Указанные связи определяют место финансового права в системе отечественного права. Кроме того, наличие в действующем финансовом законодательстве межотраслевых связей способствует оптимизации правового регулирования. Например, институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в Налоговом кодексе, применяются в том

значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства (ст.11 НК РФ).

Следует также обратить внимание на то, что изменение системы межотраслевых связей финансового права происходит в результате изменений в правовом регулировании общественных отношений, складывающихся в обществе в условиях реформирования экономики, развития рыночных отношений, предпринимательской деятельности. Так, наглядным примером проявления межотраслевых связей финансового, бюджетного права является институт государственных и муниципальных закупок. Отношения по определению потребности в товарах, формированию заказов на их поставку возникают в сфере государственного управления; отношения по размещению заказов, заключению государственных контрактов и их исполнению – в сфере имущественного оборота. Важное значение имеют бюджетные отношения по финансированию поставок товаров для государственных нужд. Рассматриваемые отношения регулируются рядом отраслей российского законодательства – административным, финансовым, гражданским законодательством о предпринимательской деятельности и др.

Среди многих других проблем финансового права обозначена задача выявления и научного обоснования принципов финансового права. Как указывает Н.И. Химичева, глубокая научная разработка названных принципов имеет важнейшее значение, поскольку обоснованные, четко сформулированные и закрепленные в законодательстве принципы отрасли права позволяют определить наиболее актуальные направления: а) развития теории финансового права; б) совершенствования финансового права как отрасли права с учетом его системности и взаимодействия с другими отраслями права; в) повышения эффективности применения финансово-правовых норм соответственно потребностям личности и общества в целом. Общие, научно обоснованные принципы финансового права должны служить основой для их конкретизации и развития в подотраслях и институтах финансового права⁴.

Принципы финансового права имеют важное значение в системе регулирования экономических, финансовых процессов, поскольку определяют приемлемые и желательные модели поведения всех участников экономической (финансовой) деятельности. При этом

⁴ Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финанс. право. 2009. № 2. С. 5.

сложность реализации принципов финансового права вызывает необходимость самостоятельного научного анализа и практического совершенствования их нормативного закрепления, поскольку только при закреплении указанных принципов возможно повышение эффективности всего процесса финансово-правовой политики. Принципы финансового права являются своеобразной системой координат для правотворческих органов, поэтому именно их научное обоснование, закрепление в нормах права и их реализация в контексте определения направления государственного регулирования экономической (и финансовой) деятельности позволит преодолеть сопутствующие современным реалиям проблемы.

Развитие регионального законодательства как фактор инвестиционной активности

В статье рассматриваются некоторые вопросы развития регионального законодательства, а также новый институт государственного куратора инвестиционного проекта. Обсуждается вопрос правомерности назначения субсидированных средств бюджетов различных уровней в целях поддержания частных инвесторов.

The paper discusses some issues of regional legislation, as well as a new institution, the public curator of the investment project. The question of the legality of subsidized use of the budgets of different levels in order to support private investors.

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, государственные инвестиции, государственный куратор, софинансирование, субсидия, государственные расходы.

Key words: investment activity, state investment, state curator, co-financing, subsidy, public expenses.

Последнее десятилетие XX в. было ознаменовано существенными преобразованиями в области интернационализации общественной, экономической, культурной сферы, которые повлекли серьезные изменения в подходе законодателя к существующим категориям и институтам права. В указанный период из иностранного права в российское законодательство было имплементировано понятие «инвестиция». Впервые прозвучавшая в законодательном акте в 1991 г., указанная категория обсуждается и исследуется специалистами различных отраслей права и по сей день. Различные мнения, высказываемые относительно возможности осуществления инвестиционной деятельности различными субъектами не только изложены в многочисленных трудах ученых, но и нашли свое отражение в законодательных актах федерального значения, субъектов Федерации, а также на уровне нормативных документов муниципальных образований.

Достаточно длительный временной период отсутствовал единый подход к понятию и сущности инвестиций, инвестиционной деятельности, осуществляемой в том числе и государством, а также мер государственного регулирования инвестиционной деятельности, что привело к неопределенности статуса инвестора, системы мер государственной поддержки и требований законодательства к осуществлению инвестирования.

Участником финансового правоотношения всегда является государство, выступающее в отношениях по поводу осуществления инвестиций посредством компетентных органов управления, либо в качестве инвестора, либо в качестве субъекта, регулирующего инвестиционный процесс. Данный факт подтверждается и тем, что современное инвестиционное законодательство развивается в двух направлениях: государственные инвестиции и инвестиции частного капитала¹.

В настоящее время каждый субъект Российской Федерации имеет локальное законодательство, регулирующее инвестиционные процессы на собственной территории. Но вместе с тем этот факт не говорит об отсутствии единообразного подхода к определению вышеназванных понятий. Более того, в региональном законодательстве сделаны попытки дополнить и расширить федеральную нормативную базу с учетом потребностей, а также экономических и социальных особенностей отдельно взятого региона.

Так, в Самарской области в 16 марта 2006 г. был принят Закон № 19-ГД «Об инвестициях и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Самарской области» в целях развития инвестиционной деятельности, а также стимулирования данного процесса (ст. 2).

Бесспорно, что указанный законодательный акт в значительной степени повторил основные положения Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»², вместе с тем данный нормативно-правовой источник имеет и самостоятельное решение некоторых актуальных проблем. Наравне с традиционными положениями,

¹ *Доронина Н.Г.* Идея правового регулирования инвестиций и перспектива развития законодательства. М., 2010. С. 8.

² Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: федер. закон от 25 февр. 1999 г. № 39-ФЗ // КонсультантПлюс.

закрепляющими принципы государственной поддержки инвестиционной деятельности в Самарской области, права и обязанности инвесторов, гарантии прав инвесторов, есть новшества, впервые закрепленные в законодательстве.

Так, ст. 9 устанавливает создание института государственных кураторов инвестиционных проектов. Основанием для назначения государственного куратора является осуществление инвестиционного проекта стоимостью 650 млн р. и более. Без сомнения, назначение ответственного лица за организацию и проведение инвестиционных проектов дает дополнительные преференции данному проекту в виде четкого, а иногда и привилегированного решения процедурных вопросов. В подтверждение активности данного института свидетельствует и тот факт, что в Постановлении Тольяттинской городской думы Самарской области от 17.11.2004 № 1259 «О прогнозе социально-экономического развития города Тольятти на 2005 год и на период до 2007 года»³ говорится о закреплении куратора за инвестиционными проектами и предложениями, имеющими социальную значимость и требующими внимания со стороны городских властей. Основная цель деятельности куратора, как сказано в приложении 1 к указанному постановлению – «преодоление административных барьеров при получении различных разрешений, регистрации и прочее»⁴. Аналогичные примеры можно привести из постановления главы городского округа Самара. Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время отсутствует какой-либо закрепленный механизм назначения или избрания куратора. Учитывая особый статус данного лица, следует установить и требования к его образованию, опыту работы, а также практику участия в инвестиционной деятельности. Но указанных сведений не закрепляет ни один документ. Более того, если закон Самарской области указывает на дорогостоящий инвестиционный проект (650 тыс. р. и более), то в постановлениях думы городского округа Самара и Тольяттинской городской думы говорится лишь о значимости проекта для соответствующих территорий. Возникает вопрос о затратах на содержание должности государственного куратора инвестиционного проекта.

³ О прогнозе социально-экономического развития г. Тольятти на 2005 год и на период до 2007 года: постановление Тольяттинской городской думы Самарской области от 17 ноября 2004 г. № 1259 // КонсультантПлюс.

⁴ Там же.

В соответствии с п.2 ст.139 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе бюджета субъекта Российской Федерации могут предусматриваться субсидии местным бюджетам на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств⁵. Как определено п.1 указанной статьи под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Совокупность субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации образует региональный фонд софинансирования расходов. В настоящее время в Самарской области существует множество различных профильных фондов, но фонда софинансирования нет. В связи с этим возникает вопрос о правомерности ст. 15 Закона Самарской области⁶, где говорится о предоставлении субсидий за счет средств областного бюджета, без указания на региональный фонд, расходная часть которого должна указывать на возможность перечисления необходимых средств в указанный плановый период.

Вызывает ряд вопросов и назначение субсидированных средств. В указанном законе Самарской области (пп.2 п.1 ст.15) говорится о возможности предоставления инвесторам субсидий на безвозмездной и безвозвратной основе за счет средств областного бюджета:

- на развитие коммунальной инфраструктуры общего пользования объекта инвестирования;
- обучение или переобучение работающих в рамках реализуемого инвестиционного проекта;
- обучение или переобучение безработных производственным специальностям в рамках реализуемого инвестиционного проекта;
- уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным в кредитных организациях инвесторами;
- уплату лизинговых платежей;

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 года № 145-ФЗ (ред. от 12.11.2012) // КонсультантПлюс.

⁶ Об инвестициях и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Самарской области: закон Самарской области от 16 марта 2006 г. № 19-ГД // КонсультантПлюс.

- сертификацию и (или) патентование продукции, оформление прав на результаты интеллектуальной деятельности.

Наравне с обучением и переобучением кадров для реализации инвестиционного проекта (пп. 2, 3 п.1 ст.15), результатом чего является не только получение новой специальности жителями области, но и впоследствии их трудоустройство на инвестируемом объекте, а также развитие коммунальной инфраструктуры общего пользования объекта инвестирования (пп. 1 п.1 ст.15), законодатель предусматривает уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным инвесторами в кредитных организациях (пп. 4 п.1 ст.15), а также уплату лизинговых платежей (пп. 5 п.1 ст.15). Выплаты по данным основаниям видятся необоснованными для средств бюджетов. Нельзя не согласиться с мнением профессора Ю.А. Крохиной, которая утверждает, что «государственные расходы представляют собой вид финансовой деятельности государства и являются методом осуществления государственных внешних и внутренних функций»⁷. Государственные и муниципальные расходы определяются в действующей доктрине финансового права как конкретные суммы затрат государства и муниципальных образований, произведенные ими в целях выполнения своих функций и задач. Видится, что погашение задолженностей инвесторов перед кредитными организациями за счет средств бюджета субъекта Федерации, равно как и любого другого уровня бюджетов, не может являться осуществлением государственных функций, так как данные действия не приводят к положительному эффекту в интересах всего общества, а осуществляется лишь в интересах определенной небольшой группы лиц (инвесторов/инвестора). Следует отметить, что конечный результат – исполнение проекта – не может в данном вопросе служить основанием для выплат из бюджета, так как при написании инвестиционного проекта инвестор обязан был просчитать свои финансовые возможности. Более того, основная часть инвестиционных проектов проходит конкурс, где предполагается наличие не только правовой, но и экономической экспертизы.

Рассматривая вопросы государственной поддержки инвестиционной деятельности, хотелось бы обратить внимание на тот факт, что и государство может являться участником инвестиционных правоотношений, в частности быть инвестором. Это положение является

⁷ Крохина Ю.А. Правовые основы регулирования государственных и муниципальных расходов // Вестн. Саратовск. гос. акад. права. 1999. № 2. С. 9.

основанием к утверждению, что инвестиционная деятельность государства должна регулироваться нормами федерального и регионального законодательства. Ранее действовал Федеральный закон 1998 г. «О Бюджете развития Российской Федерации», закрепляющий возможность осуществления государственных инвестиций, который в 2005 г. утратил силу и в настоящее время лишь ряд постановлений Правительства РФ определяют порядок инвестирования государственных (бюджетных) средств. Вместе с тем в региональном законодательстве вообще не предусматривается возможность самостоятельных инвестиций.

Инвестировать можно любое имущество, не запрещенное (ограниченное) к обращению в гражданском обороте. Соответственно и государство инвестирует любое имущество, не запрещенное в обороте, но следует обратить внимание на правовое регулирование именно денежных инвестиций, и не просто денежных инвестиций, а тех, которые образуют финансы государства, так как содержанием финансов «являются только те из них, посредством которых образуются денежные фонды государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций»⁸. Именно посредством расширения указанных денежных фондов государство имеет возможность увеличить объем бюджетных средств. То же следует сказать и о бюджетах субъектов Федерации.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что интенсивно развивающееся инвестиционное законодательство имеет как минимум два направления развития: правовое обеспечение государственных и частных инвестиций. В последние годы региональное инвестиционное законодательство претерпело существенные изменения, в результате чего были созданы новые правовые институты. Вместе с тем как федеральное, так и местное законодательство активно реагируют на необходимость совершенствования правовых норм, регулирующих частные инвестиционные вложения и крайне мало уделяют внимания государственным инвестициям, тогда как социальное значение последних несравнимо велико для успешного экономического развития государства.

⁸ Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансы и финансовая система Российской Федерации // Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: БЕК, 1995. С. 2.

Д. А. Смирнов

Вопросы развития налоговой культуры в Российской Федерации*

В данной статье раскрывается понятие правовой и налоговой культуры в налоговом праве Российской Федерации. Выявляются проблемы налогового правосознания налогоплательщиков и иных участников налоговых правоотношений, предлагаются меры по укреплению налоговой культуры в России.

In this article the concept of legal and tax cultures of the Russian Federation, used in the tax right reveals, the ratio among themselves and with principles of the tax right is carried out them, and also problems of tax sense of justice of taxpayers and other participants of tax legal relationship come to light. The author offers in article a number of measures for strengthening of tax culture in Russia.

Ключевые слова: налог, налоговая культура, принципы налогового права, правосознание, психология, идеология.

Key words: tax, tax culture, principles of the tax right, sense of justice, psychology, ideology.

Налоговая культура – часть правовой культуры и обладает всеми признаками и чертами последней. Не вдаваясь в полемику, отметим: «Налоговая культура – это часть общенациональной культуры страны, связанная с деятельностью участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах и государством, отражающая уровень знания и соблюдения налогового законодательства, правильность исчисления, полноты и своевременности уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ налогов, сборов и иных обязательных платежей, знание своих прав, исполнение своих обязанностей, складывающаяся из

© Смирнов Д. А., 2013

* Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках государственного задания на выполнение работ по проекту 6.8616.2013 «Правовые проблемы публичного администрирования реализации функций и оказания государственных услуг в сфере использования и охраны природных ресурсов».

понимания всеми гражданами важности для государства и общества уплаты налогов»¹.

Налоговая культура как часть правовой имеет свою структуру, состоящую из элементов, и обладает специфичной сферой охвата и применения. Следует согласиться с В.В. Гриценко, выделяющей три основных элемента налоговой культуры: 1) налоговое правосознание налогоплательщиков; 2) уровень развития налоговой деятельности, включающий научные разработки в теории налоговой культуры, а также правотворческую и правоприменительную деятельность; 3) уровень развития налогового законодательства². Однако, представляется, что налоговая культура должна также охватывать правосознание представителей государственной власти, в частности работников налоговых и финансовых органов. Налоговое правосознание надлежит связывать не только с уплатой налогов и иных обязательных платежей, но и с высоким уровнем организации налоговых и финансовых органов, осознанием ответственности и важности четкости их работы для государства. Кроме того, думается, что в качестве самостоятельных элементов налоговой культуры следует признавать законность и правопорядок в налоговой сфере, поскольку они отображают правовые требования и налоговую реальность, взаимосвязь социальных оснований и культуры.

Каждый из элементов налоговой культуры в некоторой степени ущербен. Кодификация налогового законодательства России не решила многие проблемы в сфере налогообложения. На основе принятого НК РФ осуществляется комплексный пересмотр всей системы налогообложения с одновременным устранением недостатков и перекосов в этой сфере. Он рассматривается как инструмент формирования «более справедливой, стабильной, понятной и единой»³ налоговой системы, основанной на справедливых принципах, все элементы которой функционируют как единый правовой механизм в рамках единого правового пространства, как свод «легитимного поведения» (и это самое главное), устанавливающий отношения между налогоплательщиками и государством в лице налоговых ор-

¹ *Леонова Е.Д., Чухнина Г.Я.* Налоговая культура как важный элемент совершенствования налоговой системы России // *Налоги и налогообложение.* 2008. № 9. С. 5.

² См.: *Гриценко В.В.* Теория российского налогового права: современные проблемы. Саратов, 2005. С. 362.

³ См.: *Пансков В.Г.* О нерешенных проблемах части первой Налогового кодекса // *Налоговый вестн.* 1998. № 12. С. 3.

ганов⁴. Однако НК РФ не содержит целостной, динамичной и функциональной системы принципов, а также механизма их реализации. В результате современная налоговая система нарушает основные принципы налогообложения. Она нестабильна, сопряжена с высокими транзакционными издержками как для государства, так и для налогоплательщиков. Основной акцент в налоговом администрировании возложен на фискальную функцию. Постоянные изменения налогового законодательства связаны с принятием подзаконных актов, часто содержащих ложное или пристрастное толкование, а также избирательное применение неопределенных правовых понятий. Все это оказывает отрицательное влияние на рост доверия граждан к налоговой системе, развитие налоговой культуры, совершенствование системы общих правил налогообложения, т. е. принципов налогового права.

Правотворческая и правоприменительная деятельность также не отличается совершенством. Законодатель и иные участники правотворческого процесса создают значительное количество налоговых актов, не соответствующих требуемым критериям и общеправовой культуре построения закона⁵. В результате возникают сложности и проблемы в механизме реализации налоговых норм. Одной из таких проблем является взаимосвязь и разграничение сфер регулирования гражданского, административного и налогового законодательства⁶.

О низком уровне налоговой культуры свидетельствует возрастание налоговых правонарушений, в том числе и налоговых преступлений⁷. Налогоплательщик старается избежать изъятия имущества, которое стремится совершить государство, или по крайней мере уменьшить его размеры. «Уклонение от налогов развилось вместе с налогообложением в такой мере, что некоторые финансисты могли сформулировать закон роста со-

⁴ См.: *Титов А.С.* Противоречия и перспективы развития налоговых правоотношений // *Финанс. право.* 2006. № 1. С. 16–20.

⁵ См.: *Масленникова А.А.* Культура построения налоговой нормы: Проблемы и перспективы // *Финансы.* 2002. № 3. С. 40.

⁶ См.: *Топорнин Б.В.* Налоговое право в правовой системе России // *Налоговый вестн.* 1997. № 8. С. 4; *Осетрова Н.И.* Основные правила налогообложения и необходимость их уточнения // *Налоговый вестн.* 2001. № 3. С. 141.

⁷ См.: *Гриценко В.В.* Указ. соч. С. 365; *Сидорова М.Г.* К вопросу о производстве по делам о налоговых правонарушениях как составной части института ответственности // *Адвокат.* 2009. № 6. С. 95–98; *Ивачев О.В.* Административная деятельность по предупреждению налоговых правонарушений // *Административное и муниципальное право.* 2009. № 9. С. 82–88 и др.

противления налогу в качестве коррелятива к закону Вагнера о постоянном росте государственных расходов»⁸.

В то время как в развитых странах человек, уклоняющийся от уплаты налогов, вызывает общественное осуждение, в России же подобное расценивается чуть ли не как доблесть и геройство⁹. По справедливому замечанию П.М. Годме, «Для многих граждан осознание налоговых обязанностей гораздо менее сильно, чем моральных. Для многих украсть у казны не значит украсть. И очень много таких, которые не колеблясь постараются избежать исполнения своих налоговых обязательств и уклониться от “почетной обязанности участвовать в государственных расходах”. Многие налогоплательщики не чувствуют той моральной вины, укрывая от налогов объекты обложения, какую они испытывали бы, завладев чемоданом их соседа или непосредственно забравшись в государственную кассу. Они забывают, что обман налоговых властей обяжет повысить обложение честных налогоплательщиков»¹⁰. В этом заключаются психологические особенности налогоплательщика: мировоззрение, взгляды, убеждения, желания, интересы, склонности, идеалы, направленность.

Психологические аспекты тесно связаны с налоговым правосознанием. Зачастую налоговая культура сводится к правосознанию, что не совсем правильно. Такой подход можно назвать узким, рассматривающим налоговую культуру в качестве отношения налогоплательщика к уплате налогов¹¹. В то же время понятие налоговой культуры значительно шире. Налоговое правосознание занимает важнейшую нишу в становлении налоговой культуры и представляет одну из частей ее структуры. Основные проблемы налоговой культуры и теоретики, и практики связывают в первую очередь с несознательностью налогоплательщика. Остальные причины низкого уровня налоговой культуры отходят на второй план¹².

⁸ Годме П.М. Финансовое право. М., 1970. С. 397.

⁹ См.: Письмо Госналогслужбы РФ от 11 февраля 1997 г. № ВК-6-23/118 «О работе налоговых органов по повышению налоговой культуры населения в 1997–1998 гг.»: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Версия 4000.00.03.

¹⁰ Годме П.М. Указ. соч. С. 399.

¹¹ См.: Гриценко В.В. Указ. соч. С. 365.

¹² В числе проблем формирования налоговой культуры выделяют:

- несовершенство, нестабильность налогового законодательства РФ;
- недостаточные информирование, консультирование граждан, рекламно-информационные мероприятия, использование каналов СМИ;
- неудовлетворительное качество исполнения налоговых процедур;

Правосознание занимает особое место в юридической надстройке: «Оно не только ее, относительно самостоятельная, отличная от других частей надстройки, часть, но и всепроникающий ее элемент. В силу того, что право связано с сознательной деятельностью людей ... ни одна область юридической надстройки не обходится без правосознания, не существует и не может существовать без него»¹³. Принципы налогового права создаются деятельностью государственных органов при помощи законов и иных нормативных актов, в них выражается господствующее налоговое правосознание, определяемое базисом общества. Само правотворчество есть процесс превращения правовых идей – принципов налогового правосознания – в принципы налогового права, находящие свое выражение в нормах налогового права. Как только принципы налогового права созданы, они подчиняются уже иным закономерностям, свойственным системе налогового права данного государства, а не закономерностям, присущим формам налогового сознания. Правосознание как сумма правовых идей предшествует и непосредственно определяет всю ту практическую деятельность, которая имеет юридическое значение. С другой стороны, правосознание отражает юридическую практику, ее результаты, нормы права, правоотношения, законность и т. п.¹⁴

Примитивное развитие налоговой культуры в России имеет свои исторические причины. В государстве, где долгое время налогообложение рассматривалось как «тягло», а одним из принципов выступала «круговая порука», а также иные несправедливые начала, не могло сформироваться морально-устойчивое правосознание налогоплательщика¹⁵, отвечающее потребностям правового налогового государства. Так, если к началу XX в. основные справедливые принципы налогообложения были сформированы, то во времена социалистического периода они были деформированы особым правосознанием советского человека.

- недоверие населения к налоговым органам;
- проблему взаимной социальной ответственности граждан, бизнеса и государства;
- непрестижность работы в налоговых органах, низкую социальную мотивацию, большую текучесть кадров;
- процесс глобализации как причину роста конкуренции фирм, и вследствие этого постоянный поиск хозяйственными субъектами способов минимизации налоговых платежей (подробнее см.: *Леонова Е.Д., Чухнина Г.Я.* Указ. соч. С. 5).

¹³ *Фарбер И.Е.* Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963. С. 39.

¹⁴ См.: Там же. С. 40.

¹⁵ В процессе генезиса видна эволюция принципов налогообложения и налогового права, их преемственность и качественное изменение, соответствующее развитию налогового правосознания.

В социалистический период был провозглашен курс на снижение размера и количества налогов, частная собственность существовала в ограниченном виде, основой экономического строя были государственная и колхозная формы собственности и производства. Роль налогов с физических лиц нивелировалась особым подходом государства к формированию бюджетных источников доходов. Основой доходов бюджета СССР были чистые доходы отраслей социалистического народного хозяйства, с которых взимался налог с оборота и отчисления от прибыли¹⁶. Налоги утратили свою важную роль регулятора экономических процессов¹⁷. В результате у граждан не сформировалось патриотическое отношение к важности такого института, как налог.

Социализм ассоциировался с ничтожностью частной собственности, отсутствием институтов гражданского общества, превалированием государственного над всем иным, а ведь еще И. Кант указывал на частную собственность, гражданское общество и гражданское сознание как предпосылки правового государства¹⁸.

В 1990 г. с принятием Закона СССР «О собственности в СССР» и Закона РСФСР «О собственности в РСФСР»¹⁹ начался существенный поворот в системе налогообложения. На этой основе в течение короткого периода времени изменения в области налогов следовали одно за другим. И затем, в конце 1991 г., Верховный Совет РФ принял целый пакет законодательных актов, которые кардинально реформировали налоговую систему России²⁰.

На фоне правового комплекса налоговых актов активного внимания со стороны государства к формированию налогового правосознания не наблюдалось, а между тем развитие частной собственности требовало особого налогового правосознания. В России частнособственнические отношения получили свое развитие, но еще не достигли совершенства. В то же время их бурный рост требовал пересмотра общественного сознания. Негативное историческое прошлое в налоговой сфере дореволюционного периода, а также долгий период социализма, когда присутствовала

¹⁶ См.: Плотников К.Н. Очерки истории бюджета Советского государства. М.: Госфиниздат, 1954. С. 5–12; Налог на добавленную стоимость. Механизм преступления и его выявление: учеб. пособие. СПб., 2003. С. 16.

¹⁷ См.: Химичева Н.И. Налоговое право: учеб. для вузов. М., 1997. С. 1.

¹⁸ См.: Кант И. Критика практического разума // Собр. соч.: в 4-х т. М., 1963. Т. 4. С. 79.

¹⁹ См.: ВВС СССР. 1990. № 11, ст. 164; ВВС РСФСР. 1990. № 30, ст. 417.

²⁰ См.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2008. С. 376.

направленность на уплату налогов и иных обязательных платежей юридическими лицами и лишь малой долей физических лиц, не позволило просто и быстро переориентировать правовое сознание в сторону необходимости и важности уплаты налогов для нужд общества и государства.

Современное налоговое правосознание деформировано, что является результатом негативных факторов в правовом бытии²¹, а также материальных и политических условий существования налогоплательщика. Как известно, правосознание подразделяется на индивидуальное и общественное. В свою очередь, правосознание делится на правовую психологию и правовую идеологию. Индивидуальное налоговое правосознание находится в тесной связи с общественным. По мнению Н.И. Химичевой, каждый налогоплательщик должен понимать, что налоги выступают основным источником доходов бюджетной системы, включая бюджеты всех трех уровней (федеральный, субъектов Федерации и местные), и следовательно, решающим фактором в создании финансовой базы, необходимой для выполнения социально-экономических и других задач государства, в том числе обеспечения обороноспособности и безопасности страны, материальной гарантированности прав человека и гражданина²². Уровень индивидуального налогового правосознания меняется, но крайне медленно. В силу сложности налогового законодательства уровень налоговой грамотности налогоплательщиков низок вне зависимости от пола. Возрастной критерий налоговой грамотности также имеет свое место: налоговая безграмотность возрастает вдвое у лиц старше 60 лет, а молодежь слабо разбирается в системе налогов и порядке их уплаты²³.

Общественная психология есть совокупность социальных чувств, настроений, переживаний, привычек, мыслей, иллюзий и т. д., вырабатывающихся стихийно, непосредственно под влиянием повседневных условий существования. Современная общественная психология в налоговой сфере отличается отсутствием чувства необходимости уплаты налогов и иных обязательных платежей.

Налоговая идеология вырабатывается образованными представителями экономической и юридической науки. Она складывается не стихийно, а является результатом предшествующего развития

²¹ См.: Рыбаков О.Ю. Право, отчуждение и согласие в современном Российском государстве. М., 2009. С. 113.

²² См.: Предисловие // Химичева Н.И. Налоговое право: учеб. для вузов. М., 1997.

²³ См.: Гриценко В.В. Указ. соч. С. 368.

теоретической мысли²⁴. В современной российской налоговой идеологии присутствуют компоненты общепризнанных, прогрессивных форм понимания налогового права. Налоговые идеи, взгляды, теории, воззрения и доктрины известны из многочисленной литературы, учебников, диссертаций и докладов на научных конференциях, но знакомы они прежде всего ученым и юристам-практикам, а также студентам юридических учебных заведений. Обыденные налогоплательщики с налоговой идеологией либо не знакомы вообще, либо знакомы слабо.

Налоговая идеология российского общества начинает набирать свою силу, но процесс этот идет крайне медленно, поскольку советский период развития нашего государства отличался фактическим ее отсутствием. Фрагментарность налоговой идеологии и ее нечеткая, невыразительная форма – вот тот очередной недостаток, который негативно влияет на налоговое правосознание. Как справедливо указывает К.С. Захарова: «В России в настоящий момент отсутствует идеологическая идентификация, в связи с чем в правовой системе находят отражение различные принципы, иногда конкурирующие по природе и содержанию; идеи, сформировавшиеся в результате идеологического описания действительности, носят оценочный характер и по природе своей предполагают дополнительную интерпретацию принципа в процессе его применения; формализация принципов, основанных на конкурирующих идеологиях является основой для конфронтационных связей внутри системы, выступает дестабилизирующим для нее фактором»²⁵.

Огромная масса людей пользуется понятиями различных видов налогов, в частности налога на доходы, не имея даже приблизительного представления о теориях налогообложения. В этом случае первое это область налоговой психологии, а во втором – налоговой идеологии. В современном состоянии связь между налоговой идеологией и налоговой психологией слабая, а этого быть не должно. Налоговая идеология предназначена для воздействия на налоговую психологию налогоплательщиков. Научные представления о налоговом праве под влиянием воспитания, роста культуры, идеологической работы должны становиться достоянием налогоплательщиков. Только тогда между идеологией и психологией в налоговой сфере не будет наблюдаться абсолютной границы.

²⁴ См.: Фарбер И.Е. Указ. соч. С. 66.

²⁵ Захарова К.С. Системные связи принципов права: теоретические проблемы. Самара, 2009. С. 130–131.

Добиться этого можно с помощью детально проработанных мероприятий, затрагивающих социально-культурную, образовательную, экономическую, политическую и юридическую сферы жизнедеятельности Российского государства. Государственные решения и действия необходимо направить на формирование и реализацию долгосрочной федеральной целевой программы по воспитанию законопослушного налогоплательщика, а также налогового чиновника, осознающего юридическую ответственность за свои действия. Ранее, в конце 1995 г., с обоснованием необходимости разработки и принятия такой программы выступили налоговые и правоохранительные органы²⁶. В Правительстве РФ такую инициативу одобрили, и планировалось создание координационного совета по разработке федеральной программы по формированию высокой налоговой культуры у граждан, но до реализации дело так и не дошло.

Начатые государством преобразования по формированию позитивного налогового правосознания были прерваны. Рекламно-информационные мероприятия (например, реклама под лозунгами «Заплати налоги и спи спокойно», «Требуйте “белую” зарплату!»), а также стимулирующие кампании («налоговые амнистии»), несмотря на то что они широко проводились в нашей стране, оказались малоэффективны по причине недоверия населения к органам государственной власти. Эти акции успешны лишь в том случае, если государство способно обеспечить неизменность налоговой системы, жесткость контроля над уплатой налогов, а также, что немаловажно, собственное социально ответственное поведение (включая соблюдение закона государственными чиновниками).

Россияне еще не до конца принимают фундаментальные и общепринятые в рыночном обществе политические ценности, одной из которых является парадигма «налоги – основа благосостояния государства и общества». Люди не понимают, ради чего их принуждают платить налоги, лишая значительной части заработанных средств. Граждане считают нынешнюю систему налогообложения социально несправедливой, где неуплата налогов практически не влияет на имидж, деловую репутацию²⁷.

²⁶ См.: Письмо Госналогслужбы РФ от 15 мая 1995 г. № ВГ-1а-19/55, ДНП РФ от 16 мая 1995 г. № СА-927 «О создании Координационного совета для разработки общегосударственной программы по формированию высокой налоговой культуры у населения»: [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Версия 4000.00.03.

²⁷ См.: *Леонова Е.Д., Чухнина Г.Я.* Указ. соч. С. 5.

Федеральная программа, касающаяся налоговой культуры в России, позволит преодолеть правовой нигилизм, а также целенаправленно воспитать у российских налогоплательщиков положительные качества морально-правовой психологии: честность, правдивость, стыд за нарушение налоговых норм и др. Начало налогово-правового воспитания необходимо инициировать в семейных отношениях и школьных программах. Заложить в некоторых учебных дисциплинах разделы, которые познакомят учащихся с назначением, функциями налогов, их ролью в обеспечении нормальной жизнедеятельности государства и общества. Воспитание лояльного отношения к налогам через прессу, радио, телевидение и другие общественные институты также должно охватывать всю сознательную жизнь гражданина.

Повышение в рамках федеральной программы уровня налогового правосознания позволит решить три основные задачи:

- 1) объяснить каждому налогоплательщику, зачем нужны налоги и на какие цели они идут. Показать, что в итоге налоги возвращаются населению: идут на обеспечение здравоохранения, просвещения, охрану правопорядка;
- 2) создать в обществе атмосферу нетерпимости к неуплате налогов;
- 3) дать понять каждому налогоплательщику, что и от него зависит, как рационально будут тратиться деньги, внесенные им в государственную или муниципальную казну²⁸.

Думается, что одними из приоритетных направлений программы могут выступать следующие:

- налоговое воспитание в семье и школе, а также иных образовательных учреждениях;
- упрощение налогового законодательства РФ;
- совершенствование механизма разрешения налоговых споров;
- существенное повышение эффективности взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками;
- повышение информирования и налогового консультирования граждан, рекламно-информационные мероприятия, использование каналов СМИ, пропаганда налоговой культуры, налоговой дисциплины и ответственности за нарушение норм налогового законодательства; использование новейших технических достижений для налоговой пропаганды (Интернета, сотовой связи и др.);
- повышение качества исполнения налоговых процедур;

²⁸ См.: Пансков В. Мы в политику играть не собираемся // Налоги. 2004. № 5. С. 1.

- повышение имиджа и престижа работы в налоговых органах;
- активное вовлечение общественных организаций, например «Российского союза налогоплательщиков», в рекламные и контрольные налоговые процедуры.

Развитие указанных направлений программы должно иметь следующие уровни: а) теоретический – здесь формируются ценностные параметры, общая направленность программы, устанавливается смысловая нагрузка; б) доктринальный – на этом уровне определяются цель, средства, сроки, этапы осуществления программы, а также ответственные за ее выполнение; в) социальный – содержит составные компоненты общезначимого характера, включая ожидаемые результаты; г) экономический уровень аккумулирует расчеты и затраты на ее исполнение, источники финансирования и восполнения затрат²⁹.

Юридический и политический уровни вполне очевидны, ибо сама программа осуществляется средствами правовой политики в сфере защиты финансовых целей государства, а также прав и интересов налогоплательщика. Вместе с тем в данной программе должны быть четко обозначены оценочные критерии налогоплательщика как добросовестного, так и недобросовестного, определен стандарт прав и обязанностей налогоплательщика и государства.

В данном случае, программа – система целенаправленных мер, которая мобилизует государственные возможности и индивидуальные усилия во взаимных интересах для формирования правового налогового Российского государства. В таком государстве невозможно вести речь о налогоплательщике – вне прав и интересов, и государстве – вне обязанностей. В то же время обязанности налогоплательщика должны органично соединяться с правами государства. Государство опирается на налогоплательщиков, поэтому их правовая характеристика отражается на правовом состоянии государства.

Программа по формированию налоговой культуры повысит эффективность всей налоговой системы России, позволит выявить и нормативно закрепить принципы налогового правосознания, которые бы положительно повлияли на развитие системы налогового права.

²⁹ См.: Рыбаков О.Ю. Указ. соч. С. 99.

К вопросу о принципах финансового права

В статье оценивается вклад Н. И. Химичевой в развитие науки финансового права. Значительное внимание уделено принципам финансового права, изучение которых занимает особое место в ее научно-исследовательской работе.

We estimate the contribution of N. I. Himicheva in science finance law. Considerable attention is paid to the principles of finance, the study of which has a special place in her research work.

Ключевые слова: финансовое право, наука финансового права, принципы, классификация принципов, принципы финансового права.

Key words: financial law, science of financial law, principles, classification of principles, principles of financial law.

Заслуги Н.И. Химичевой в исследовании проблем бюджетного права отмечались в юридической литературе ещё в советский период существования нашей страны. Известный ученый В.В. Бесчеревных в монографии «Компетенция Союза ССР в области бюджета», опубликованной в 1976 г., пишет: «Наибольшая заслуга в этой области (речь идет об исследовании бюджетной компетенции – Э.С.) принадлежали двум представителям науки советского финансового права – М.И. Пискотину и Н.И. Химичевой». И далее: «Н.И. Химичева опубликовала серию брошюр и статей, посвященных бюджетной компетенции местных Советов и автономных советских социалистических республик:

«Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся» (учебное пособие) издательство Саратовского университета, 1964;

«Бюджетные права областных (краевых) Советов», «Юридическая литература», 1966;

«Бюджетные права сельского, поселкового Совета», «Юридическая литература», 1969;

«Бюджетные права районного, городского Совета», «Юридическая литература», 1973;

«Бюджетные права автономных советских социалистических республик», «Ученые записки» Саратовского университета», вып. 15, 1967.

В 1979 г. Н.И. Химичева публикует монографию «Субъекты советского бюджетного права», в которой исследуются проблемы советского бюджетного права, дается понятие и классификация субъектов бюджетного права, раскрывается их правовой статус, обобщается практика бюджетной деятельности. Положительная рецензия на указанную монографию была опубликована в журнале «Государство и право», 1981, № 1. В рецензии подчеркивалось большое значение данной работы для развития науки финансового права, поскольку проблема субъектов бюджетного права исследовалась автором в общетеоретическом аспекте, а не только в специальном. Данная монография стала закономерным результатом многолетней плодотворной исследовательской деятельности Н.И. Химичевой в области бюджета. Не случайно известный ученый С.Д. Цыпкин в монографии «Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства» неоднократно делает ссылки на работы Н.И. Химичевой, в частности, соглашается с ее доводами о том, что бюджету отводится первое место в финансовой системе страны, с тем, что бюджетное право «характеризуется решением вопросов общего для всех других разделов (институтов) значения, координирующей ролью и непосредственной связью с этими подразделениями»¹.

Научные интересы Н.И. Химичевой не ограничивались только проблемами бюджетного права, хотя указанным проблемам она уделяет в настоящее время значительное внимание.

Н.И. Химичева не только занимается научно-исследовательской работой, но и подготовила огромное количество научных кадров: кандидатов юридических наук и доктора юридических наук.

За долгие годы научно-педагогической деятельности ею были исследованы различные подотрасли, институты, подинституты, нормы финансового права, теоретически обоснована необходимость совершенствования правового регулирования финансовых отношений с учетом существующей в стране реальной действительности.

¹ Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983.

Особое внимание Н. И. Химичевой привлекают теоретические положения науки финансового права, в частности проблемы принципов финансового права, исследованием которых она занимается не первый год.

Понятие «принципы финансового права» были разработаны Е.А. Ровинским еще в 60-е гг. XX в. По словам Н.И. Химичевой, они были сформулированы «в качестве принципов финансовой деятельности государства. Такой подход был воспринят и другими авторами, поскольку финансовое право регулирует отношения, возникающие именно в финансовой деятельности государства (дополним – и муниципальных образований)»². Таким образом, понятие «принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований» и «принципы финансового права» тождественны, когда речь идет о сформулированных учеными основных исходных положениях финансовой деятельности государства и муниципальных образований, закрепленных в нормах финансового права.

Л.К. Воронова также полагает, что «исходные начала финансовой деятельности, закрепленные в правовых нормах, и будут принципами финансового права»³.

Ю.А. Крохина еще в 2001 г. отмечала, что «дефиниций принципов права имеется около сорока, что со всей очевидностью ставит перед общей теорией права вопрос о необходимости систематизации всех признаков данного понятия»⁴. В науке финансового права ученые сформулировали большое количество принципов. Однако характер принципов приобрели только те положения ученых, которые закреплены в нормах права.

Как известно, в юридической науке принципы права подразделяют на общеправовые, отраслевые, и специальноотраслевые.

Общеправовые принципы, основываясь на положениях Конституции РФ, находят свое закрепление в нормах всех отраслей права и включают в себя такие принципы, как, например: законность, федерализм, плановость, гласность. Отраслевые принципы, конкретизируя общеправовые принципы, отражают особенности предмета правового регулирования той или иной отрасли права. Они присущи всем или большинству структурных

² *Цыткин С.Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. С.45.

³ Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф. Харьков, 19–21 апр. 2002. Харьков: Право, 2012. С. 49.

⁴ *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Норма, 2001. С. 29.

подразделений соответствующих отраслей права. Специальноотраслевые принципы, закрепляя отраслевые принципы, отражают специфику правового регулирования отдельных структурных подразделений той или иной отрасли права.

Исследуя данную проблему, Нина Ивановна Химичева называет девять основных общеотраслевых принципов действующего финансового права, в том числе такие принципы, как: приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений в сочетании с реализацией частных интересов граждан, социальная направленность финансово-правового регулирования, принципы плановости и законности, федерализм и равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности государства и т. д. Некоторые из названных принципов применимы к деятельности государства и в других сферах общественной жизни.

По нашему мнению, их следовало бы охарактеризовать как общеправовые принципы. Рассматривая общие принципы финансового права и его институтов, Л.К. Воронова также отмечает, что «многие авторы к принципам финансового права относят: приоритет в области финансовой деятельности государства представительных органов государственной власти перед исполнительными органами государственной власти; принцип законности, принцип плановости. Это верно, но все эти принципы можно отнести ко всем видам деятельности государства и местных органов самоуправления»⁵. Учитывая, что финансовая деятельность государства – особый вид его деятельности, зависящий от специфических факторов ее осуществления, для науки финансового права сохраняет значительный интерес выявление таких отраслевых принципов, которые отражали бы особенности, присущие только финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

В свое время автор настоящей статьи сформулировала четыре новых отраслевых принципа финансовой деятельности государства и муниципальных образований: 1) единство цели осуществления, 2) максимально допустимая прозрачность поступающих доходов и произведенных расходов, 3) строжайший учет, как доходов, так и расходов, 4) результативность произведенных расходов⁶. Названные принципы, наряду с другими принципами, разработанными учеными, способствовали бы повышению результативности деятельности

⁵ Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф. Харьков. С. 49.

⁶ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009. С. 57.

государства и муниципальных образований в области финансов, если бы они были закреплены в нормах финансового права.

Следует согласиться с мнением Е.Ю. Грачевой о том, что принципы структурного подразделения системы финансового права (речь идет о принципах финансового контроля – Э.С.) представляют собой «комплекс правовых принципов, включающих общеправовые, отраслевые (финансового права) принципы, ... и специальные»⁷.

Итак, проблемы дальнейшей разработки как отраслевых, так и специальноотраслевых принципов финансового права, продолжает сохранять свою актуальность для науки финансового права и имеет не только теоретическое значение, но и важна для совершенствования правотворческой и правоприменительной практики в области финансов.

⁷ Названные материалы междунар. науч.-практ. конф. Харьков. С. 64.

Проблемы нормативного закрепления понятия «государственный заказ» в российском законодательстве

В статье рассматриваются вопросы официального определения понятия «государственный заказ» как одного из условий единообразного и четкого применения законодательства в данной области для эффективного распределения и использования финансовых ресурсов страны.

The article examines the legal definition “state order” as one of the condition of uniform enforcement of law in this field, which is necessary for effective distribution and use state financial resources.

Ключевые слова: государственный заказ, закупка, финансовая деятельность государства, финансовые ресурсы страны.

Key words: state order, procurement, financial activity of the state, state financial resources.

В настоящее время большинство финансовых ресурсов страны распределяются и используются через механизм государственного заказа, который применяется государством в процессе финансовой деятельности для реализации своих основных целей и задач, включая социально-экономическое развитие, поддержание обороноспособности и безопасности страны, обеспечение функционирования всех органов государственной власти, исполнение международных обязательств Российской Федерации. От правильного и эффективного использования данного механизма зависит развитие и экономическое состояние всей страны.

Следует отметить, что среди ученых, изучающих проблемы реализации государственного заказа, не сложилось единой точки зрения относительно самого термина «государственный заказ», его понимают как «правовой акт», «совокупность нормативно-правовых актов», «управленческий акт», «государственные нужды», «контракт», «совокупность контрактов», «поручение», «потребность», «задание», «предложение»,

«поставка товара» и в других значениях. Различное понимание и толкование понятия «государственный заказ» вызвано в первую очередь тем, что отсутствует его легальное определение, что влечет запутанность в данной сфере, снижение эффективности использования финансовых ресурсов страны, является предпосылкой для появления коррупции. В этой связи уместно привести высказывание Ю.А. Тихомирова о том, что «отсутствие дефиниций в законе, регламентирующем экономическую деятельность, вполне оправданно относится к специальным критериям коррупциогенности нормативного акта»¹.

В федеральном законодательстве имеется только определение «государственный оборонный заказ», который представляет собой «установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации»². Иными словами, законодатель понимает под государственным оборонным заказом определенное государственное задание, что является не вполне правильным, так как в данном контексте одно понятие подменяет другое³. В ранее действовавшем Федеральном законе от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» содержалось несколько иное определение государственного оборонного заказа, под которым понимался правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества (далее – вооружение и военная техника), комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг (далее – продукция (работы, услуги)), а также экспортно-импортные поставки в области

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Обеспечение законности // Власть, закон, бизнес. Сер. Научные доклады: независимый экономический анализ. М., 2005. № 168. С. 216.

² См.: О государственном оборонном заказе: федер. закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

³ Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, государственное (муниципальное) задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации⁴.

Следует отметить, что в первоначальной редакции п. 4 ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁵ (далее – БК) государственный заказ определялся как совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета. Приведенное понятие не определяло всей сущности такого процесса, как государственный заказ, не раскрывало его систему. В данном случае стоит согласиться с В.Е. Беловым, в том, что данное «определение не отражает экономической сущности данной категории и не соответствует логике деятельности (в части последовательности действий) государственных органов в сфере госзаказов, поскольку формирование и размещение госзаказа всегда предшествует заключению государственного контракта, а не наоборот»⁶. После внесения изменений в БК федеральным законом от 02 февраля 2006 года № 19-ФЗ⁷ данное понятие утратило силу, что привело к полному отсутствию в законодательстве определения такого важного понятия, как «государственный заказ» и негативно сказывается на применении законодательства в данной области.

Как правильно отмечал В.М. Баранов «законодательная дефиниция – стержень, каркас, ядро, квинтэссенция нормативно-правового акта. Это многомерное, многопространственное и многовековое юридическое явление... законодательные дефиниции пронизывают все без исключения отрасли современного российского законодательства, занимают важное место в интерпретационных и правоприменительных актах, имеют прочную международно-правовую основу... к числу серьезных дефектов законодательства относится проблема *пробельности дефинитивного регулирования*»⁸.

⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 6

⁵ См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁶ См.: Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В.Е. Белов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 137.

⁷ См.: СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 636.

⁸ См.: Баранов В.М. Законодательная дефиниция как общеправовой феномен. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Междунар. «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сент. 2006 года) / под ред. проф. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород: Нижегородск. исслед. науч.-прикладной центр «Юрид. техника», 2007. С. 24–66.

О важности дефинитивных норм в законодательстве обращал внимание М.И. Байтин, он отмечал, что «дефинитивные нормы выполняют, главным образом, познавательную, эвристическую и ориентационную функции в механизме правового регулирования, придавая законодательству ясность и определенность, способствуя его единообразному и четкому применению. Отсутствие определений ряда понятий в современном российском законодательстве... снижает эффективность действия норм-правил поведения, вызывает отдельные коллизии в правоприменительной практике, находится в противоречии с требованием единства законности»⁹.

Действительно, отсутствие законодательного определения понятия «государственный заказ» привело к тому, что в законодательстве, правоприменительной практике и науке данная категория трактуется по-разному, а иногда подменяется понятием «государственная закупка» или использует его как синоним. Так например, в Федеральном законе от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (с изм. и доп. от 19.07.2011 № 248-ФЗ) используется понятие не «государственный заказ», а «закупка», под которой законодатель понимает форму организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) для последующей переработки или реализации потребителю (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях¹⁰. В БК наряду с термином «государственный заказ» как синоним используется понятие «закупка»¹¹. На официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет для информации о размещении заказов¹² также часто используются понятия «заказ» и «закупка» как синонимы. Следует заметить, что понятие «государственный заказ» раскрывается в различных правовых актах субъектов РФ, но здесь также отсутствует единый подход к определению данной категории и прослеживается определенная путаница в терминологии¹³.

⁹ См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М.: Право и гос-во, 2005. С. 244.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303; 2011. № 30 (ч.1). Ст. 4596.

¹¹ Например: ст. 72 называется «Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд», а ст. 73 «Реестры закупок», ст. 301 «Осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка»

¹² См.: <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmain/home>, дата обр.: 30.01.2013.

¹³ Например: в распоряжении председателя думы Ставропольского края от 08 мая 2009 г. №265-р «Об организации работы по осуществлению закупок товаров, работ, услуг

Таким образом, отсутствие легального определения понятия «государственные заказы» приводит к проблемам и коллизиям как в законодательстве, так и правоприменительной практике, в том числе в процессе реализации государством своей финансовой деятельности. В определенной степени данный вопрос решится с принятием Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (далее – Закон о ФКС), который отменит существующий Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 30 декабря 2012г. №318-ФЗ)¹⁴ (далее – Закон о размещении заказов). В проекте Закона о ФКС составители полностью отходят от понятия «государственный заказ» и применяют только термин «закупка», более того в ст. 3 проекта Закона о ФКС они дают определение категории «закупка» и понимают под ней «совокупность осуществляемых в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, действий заказчика и участников процедур закупок, направленных на заключение и исполнение контрактов для обеспечения государственных или муниципальных нужд»¹⁵.

Думается, до вступления в силу данного нормативно-правового акта следует внести изменения в действующий Закон о размещении заказов, основной нормативно-правовой акт в сфере реализации государственных заказов, дополнив его ст. 3.1 «Государственный (муниципальный) заказ» следующего содержания: «Государственный (муниципальный) заказ – это урегулированная законом деятельность государственных, муниципальных и иных заказчиков, направленная на определение и удовлетворение государственных (муниципальных) нужд (потребностей) за счет средств бюджета соответствующего уровня и внебюджетных источников финансирования посредством заключения и исполнения контрактов и иных гражданско-правовых договоров», потому что, как правильно было отмечено В.М. Барановым, П.С. Пацуркивским, Г.О. Матюшкиным, «каждый закон должен быть внутренне готов к взаимодействию с другими законами, не иметь дисфункциональных линий своей структуры, обладать

для нужд Думы Ставропольского края» определяются понятия как государственного заказа, так и закупок товаров, работ, услуг.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105; 2012. №53 (ч.1). Ст. 7643.

¹⁵ См.: Законопроект 68702-6 О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг (в части регулирования государственных и муниципальных закупок). <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=68702-6&02>, дата обр.: 31.01.2013 г.

содержанием, которое способствует (а не препятствует) установлению внешних взаимосвязей. Когда речь идет о совершенствовании закона, это означает, что модернизации должно подвергаться в первую очередь его дефинитивное содержание»¹⁶. Кроме того, «залогом эффективности действующих правовых норм является понятийная определенность используемых законодателем правовых категорий, позволяющая отождествлять их с категориями фактическими. Это исключает субъективный критерий толкования правовых терминов»¹⁷.

¹⁶ См.: *Баранов В.М., Пацуркинский П.С., Матюшкин Г.О.* Многополярность и полифункциональность законодательной дефиниции. Вместо предисловия. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сент. 2006 г.) / под ред. проф. В.М. Баранова, проф. П.С. Пацуркинского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород: Нижегородск. исслед. науч.-прикл. центр «Юрид. техника», 2007. С. 15.

¹⁷ См.: *Рахимов Э.Х.* Гражданско-правовое регулирование государственного заказа в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 15.

Налоговые преференции в вопросах выплаты дивидендов итальянским компаниям

В статье рассматриваются вопросы избежания двойного налогообложения доходов, получаемых в качестве дивидендов при взаимодействии российских и итальянских компаний. Обращается внимание на существование трех форм приобретения акций (долей) организаций. Проводится сравнительный анализ налоговых ставок по российскому и итальянскому законодательству.

This article presents matters of avoidance of double taxation concerning income taxes received as dividends in the case of interaction between Russian and Italian companies. Attention is directed to the existence of three acquisition patterns of actions (shares) of the organizations. The comparative analysis of tax rates under Russian and Italian law is performed.

Ключевые слова: публичные и частные интересы, финансовое право, налоговое право, дивиденды.

Key words: public and private interests, financial law, taxation law, dividends.

В соответствии со ст. 10, Конвенции между правительствами РФ и Итальянской Республики от 09.04.1996 «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал и предотвращении уклонения от налогообложения», «Дивиденды, выплачиваемые компанией, которая является резидентом одного Договаривающегося Государства, резиденту другого Договаривающегося Государства, могут облагаться налогом в этом другом Государстве. Однако такие дивиденды могут также облагаться налогом в том Договаривающемся Государстве, резидентом которого является компания, выплачивающая дивиденды, и в соответствии с законодательством этого Государства, но если получатель является лицом, владеющим правом собственности на дивиденды, то взимаемый таким образом налог не должен превышать:

5 процентов от общей суммы дивидендов, если лицом, владеющим правом собственности на дивиденды, является компания которая прямо владеет по крайней мере 10 процентами капитала компании, выплачивающей дивиденды (такое участие должно составлять по крайней мере 100000 долларов США или эквивалентную сумму в другой валюте)».

С учетом норм действующего российского законодательства, предусмотрено три формы приобретения акций (долей) у акционерного общества:

- 1) при первичном размещении;
- 2) непосредственно у компании во время последующих выпусков акций (дополнительная эмиссия акций);
- 3) на вторичном рынке.

При этом не содержится каких-либо ограничений и запретов в отношении вида приобретения акций, в контексте приобретения «налоговых преференций», ни в законодательстве РФ, ни в положениях Конвенции между правительствами РФ и Итальянской Республики от 09.04.1996 г.

Термин – «прямое вложение» подразумевает как приобретение акций при первичной или последующих эмиссиях, так и при покупке акций на рынке ценных бумаг или непосредственно у их предыдущего владельца. При этом критерий «100 000 долл. США» должен применяться непосредственно к каждой отдельной компании без учета взаимоотношений между материнской и дочерней компаниями.

Таким образом, при описанных выше условиях дивиденды, выплачиваемые российской компанией итальянской, будут облагаться налогом у источника по ставке 5 %.

Вместе с тем по законодательству Италии (ст. 89, п. 3. Указа Президента № 917 от 22 декабря 1986 г.) 95 % дивидендов, получаемых итальянской компанией-резидентом от компании-нерезидента (которая не зарегистрирована в стране с системой льготного налогообложения), не облагаются налогом на доход в Италии. Таким образом, только 5 % дивидендов, распределяемых компанией-нерезидентом (в рассматриваемом случае, российской компании, которая не состоит в соответствующем «черном списке» в Италии согласно указу от 21.11.2001 г.; при этом отметим, что Россия состоит в «белом списке» согласно тому же указу) будут облагаться налогом на доход. В Италии ставка налога на доход компаний с ограниченной ответственностью и акционерных компаний (S.r.l или S.p.A.) (так называемого IRES)

составляет 27,5 %. Следовательно, ставка налога на доход итальянской компании S.r.l или S.p.A. составит 1,375 % (5 % x 27,5 %).

В случае если гражданин России является резидентом России, то 10 % дивидендов, выплачиваемых итальянской компанией-резидентом (S.r.l или S.p.A.) указанному гражданину России будут облагаться налогом у источника согласно ст. 10 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Италией от 30.11.1998 г. (получатели не обязаны подавать декларацию по налогу на доход, поскольку указанный выше налог является единственным налогом на доход, взимаемый в Италии в отношении данных дивидендов). Следует обратить внимание, что стандартная ставка налога у источника составляет в Италии 27 %, но в рассматриваемом случае будет применяться та ставка, которая установлена соглашением об избежании двойного налогообложения.

Если гражданин России является налоговым резидентом Италии и владеет более чем 20 % прав на участие в голосовании компании, то гражданин России в своей декларации по налогу на доход обязан указать сумму, равную 49,72% дивидендов, выплачиваемых итальянской S.r.l или S.p.A. (ст. 47 Указа Президента № 917 от 22.12.1986 г.) которые будут составлять весь его декларируемый доход. На данные 49,72 % полученных дивидендов (облагаемый дивидендный доход) гражданин России, являющийся резидентом Италии, обязан уплачивать стандартный налог на доход (так называемый IRPEF) по указанным ниже ставкам (причем ставки относятся ко всему доходу налогоплательщика – в виде дивидендов и в иной форме – который должен указываться в декларации по налогу на доход): до 15 000 евро – 23 %; от 15 001 до 28 000 евро – 27 %; От 28 001 до 55 000 евро – 38 %; от 55 001 до 75 000 евро – 41 %; свыше 75 000 евро – 43 %.

Кроме того, следует учитывать, что существуют дополнительные региональные и муниципальные налоги на доход, которые обычно не превышают 2 % и применяются в отношении облагаемого дохода физического лица.

Дивиденды, распределяемые итальянской компанией, будут облагаться налогом у источника в Италии по ставке 10 %. Поскольку итальянский налог у источника (10 %) превысит подлежащий уплате в российский налог (9 %), то дальнейшего обложения налогом этих процентов в России не будет. В случае, если российский гражданин станет итальянским резидентом, получаемые им дивиденды будут облагаться по эффективной ставке 21,34 % (т. е. 43 % от базы в 49,72 % дохода).

Таким образом, налогообложение российских и итальянских лиц в рассматриваемых ситуациях предоставляет ряд существенных преференций налогоплательщикам. Вместе с тем их практическое применение сопряжено с рядом формальностей, в том числе в вопросах подтверждения тех или иных фактов (например, подтверждение постоянного местонахождения иностранной компании в соответствующем иностранном государстве). Указанные обстоятельства в определенной мере затрудняют, а иногда и вовсе ограничивают возможность «льготного» налогообложения.

**Сравнительный анализ бюджетно-процессуальных стадий
в РФ и иностранных государствах:
проблемы их реализации в посткризисных условиях**

Эта статья содержит анализ стадий составления бюджета в Российской Федерации и их реализации в современных условиях.

This article contains an analysis of stages of the budget process in Russian Federation and its realization in the modern conditions.

Ключевые слова: финансовый кризис, финансовая система, бюджет, государственный бюджет, налог.

Key words: financial crisis, financial system, budget, state budget, tax.

В настоящее время финансовый кризис поразил все ведущие мировые финансовые системы. Многие экономисты и юристы, занимающиеся проблемами финансового права, в средствах массовой информации высказывают иногда полярные точки зрения о причинах мирового финансового кризиса. На наш взгляд, указанное явление необходимо воспринимать как факт, который уже произошел, с которым надо бороться и осуществлять все возможное для недопущения в будущем повторения этих негативных последствий для финансовых систем многих государств.

Главным звеном финансовой системы любого государства является бюджетная система в целом и бюджет, в частности, от которого во многом зависит стабильность финансовой системы в целом. В связи с этим практически значимым представляется сравнительно-правовой анализ бюджетного процесса в Российской Федерации и зарубежных государствах, имеющих значительный положительный опыт функционирования бюджетной системы.

Большинство зарубежных конституций прямо закрепляют положение, в соответствии с которым все доходы и расходы государства должны быть включены в бюджет и утверждены парламентом путем принятия

соответствующего закона. Однако Конституция РФ содержит лишь общие положения о необходимости утверждения бюджета федеральным законом. Так например, в ст.106 утверждается, что федеральный бюджет принимается в форме федерального закона.

Сравнение конституций ряда государств дает право полагать, что высшему законодательному органу власти принадлежит решающая роль в сфере федерального бюджетного процесса (в странах с федеративным государственным устройством), а также значительные права в вопросах установления общегосударственных налогов, являющихся основными источниками доходов федерального бюджета.

В ряде государств, в число которых входит и Россия, процесс составления, рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета (в странах с федеративным государственным устройством) или государственного бюджета (в странах с унитарной системой государственного устройства) более длительный и жесткий, чем процедура принятия других законов. Это связано с тем, что законам о бюджете придается важное значение ввиду воздействия через них на любые сферы развития государства.

В парламентах большинства стран (США, Франция, Италия, Германия) проект бюджета после внесения на рассмотрение направляется в специализированную Комиссию по бюджету, в России – в Комитет по бюджету. Однако особенности рассмотрения проекта бюджета такими специализированными комиссиями Конституцией, как правило, не регламентируются.

Финансовыми законами многих государств устанавливаются строго ограниченные сроки прохождения проекта бюджета в парламентских чтениях. Например, согласно ст. 47 Конституции Франции, высший законодательный орган (Национальное собрание) должен принять бюджет в первом чтении в течение 40 дней. Однако существующая в РФ и в других странах практика показала, что не всегда закон о бюджете принимается в срок. В данном случае многими конституциями и иными законами предусматривается специальная процедура, которая может быть выражена в принятии парламентом специальных законов о временном исполнении бюджета (Австрия, Италия); о временном продлении действия бюджета предшествующего года (Германия); о временном введении бюджета в действие правительственным актом (Франция); об издании специального федерального закона о финансировании расходов (Россия).

Представляет интерес еще одна характерная особенность бюджетного процесса, выраженная во взаимоотношениях верхней и нижней палат

парламента. В странах с англосаксонской системой права финансовые законопроекты вносятся, как правило, только в нижнюю палату парламента (США, Канада, Великобритания). В большинстве государств с континентальной системой права (Россия, Франция) закон о бюджете первоначально утверждается нижней палатой парламента, а затем передается для утверждения в верхнюю палату.

Анализ ряда конституционных и иных законодательных положений многих государств позволяет сделать вывод о главенствующей роли нижней палаты в бюджетном процессе. Так, в США Сенат может лишь предлагать поправки к законопроектам финансового характера, либо соглашаться на их внесение. Во Франции Национальное собрание, являясь нижней палатой парламента, обладает гораздо большими полномочиями в сфере принятия бюджета, чем верхняя палата – Сенат. В случае разногласий между палатами решающая роль принадлежит нижней палате. В Германии принятие закона о бюджете не предполагает обязательного одобрения его верхней палатой – Бундесратом, хотя указанный закон и подлежит рассмотрению.

Россия относится к числу государств, где в бюджетном процессе нижняя палата парламента обладает существенной прерогативой перед верхней палатой. Однако, несмотря на все ограничения Совета Федерации, не следует говорить о полном бесправии его в бюджетном процессе. Верхняя палата парламента наделена правом участвовать в согласительной комиссии, которая образуется в результате отклонения Государственной думой проекта закона о федеральном бюджете в первом, либо во втором чтении. Помимо этого Совет Федерации через «сенаторов» участвует в рассмотрении проекта закона о федеральном бюджете, внося определенные коррективы и обеспечивая финансовые интересы всех субъектов РФ.

Недостатком некоторых бюджетно-процессуальных норм, определяющих порядок рассмотрения и утверждения бюджетов, являются слишком неопределенные гипотезы некоторых из них. В основном это относится к правилам, регулирующим процедуры разрешения разногласий, возникающих в процессе рассмотрения бюджетов. Важнейшей проблемой является отсутствие в действующем бюджетном законодательстве оснований отклонения проекта бюджета в том или ином чтении и передачи его в согласительную комиссию. Данный недостаток – следствие неопределенности компетенции представительных органов в области корректировки бюджетных показателей (нет определенности в том, когда законодатель должен самостоятельно вносить изменения в бюджетные проектные, а когда необходимо отклонить проект бюджета и использовать согласительные процедуры). Восполнение обоих названных

пробелов должно быть взаимоувязано путем внесения в БК РФ соответствующих дополнений.

Особое содержание обозначенная проблема приобретает применительно к отклонению проектов бюджетов в первом чтении. Действующие в настоящее время процессуальные нормы предусматривают возможность использования для разрешения разногласий на данном этапе не одной, а трех процедур: 1) передачи проекта бюджета в согласительную комиссию; 2) возвращения его для доработки в Правительство РФ 3) постановки вопроса о доверии Правительству РФ (ст. 202 БК РФ). В данном случае неопределенность гипотез соответствующих бюджетно-процессуальных норм касается не только оснований отклонения проекта бюджета, но и критериев, по которым депутаты должны выбрать определенную процедуру разрешения возникших разногласий.

Анализируя иные ситуации, при которых возможно создание согласительных комиссий в действующем бюджетном процессе, можно сделать вывод, что ни процедура согласования между Государственной думой, Советом Федерации, Правительством РФ при отклонении проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении, ни согласование, обязательное в результате отклонения проекта закона о федеральном бюджете, Президентом РФ детально не регламентируются. Также ни в одной статье БК РФ не указывается, сколько представителей должна предоставить каждая сторона при образовании согласительной комиссии; не определяется вид документа, создаваемый в результате вынесения решения согласительной комиссией.

Обращает на себя внимание и отсутствие в бюджетно-процессуальном законодательстве ответственности за нарушение правил по составлению, рассмотрению и утверждению федерального бюджета.

Российское бюджетное законодательство далеко от совершенства, для полноценного функционирования всей бюджетной системы необходимо существенным образом дополнить БК РФ, который является основополагающим нормативным актом в бюджетной сфере. Думается, что в основу изменения российского бюджетного законодательства должны быть положены: 1) иностранное законодательство в данной сфере; 2) мнение ведущих российских ученых, занимающихся проблемами российского финансового права.

Только совместными усилиями, используя весь мировой опыт, Россия сможет развивать собственную экономику, преодолевая посткризисные негативные явления.

Сведения об авторах

Алимбекова Анастасия Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: pokina@yandex.ru

Арсланбекова Аминат Зайдуллаевна – доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права Дагестанского государственного университета. E-mail: tanima22@mail.ru

Бабина Ксения Ивановна – аспирант кафедры правосудия и процессуального права Саратовского социально-экономического института Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. E-mail: ks.03.90@mail.ru

Бакаева Ольга Юрьевна – доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета. E-mail: bakaeva22@yandex.ru

Беликов Евгений Геннадьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: belikov@sgar.ru

Бехер Вероника Виссарионовна – и. о. зав. кафедрой правосудия и процессуального права Саратовского социально-экономического института Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. E-mail: bekher@mail.ru

Бит-Шабо Инесса Витальевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: inessavita@mail.ru

Быстрова Екатерина Федоровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: bystrova.ekaterina75@mail.ru

Винницкий Данил Владимирович – доктор юридических наук, профессор, директор научно-исследовательского центра сравнительного и международного финансового права, зав. кафедрой финансового права Уральской государственной юридической академии. E-mail: fin-law@usla.ru

Грачева Елена Юрьевна – доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина. E-mail: gracheva@msal.ru

Гриценко Валентина Васильевна – доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права Воронежского госуниверситета. E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Землянская Наталья Ивановна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: zemlianskaya@mail.ru

Земцов Андрей Сергеевич – аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: zemtsov-a-s@yandex.ru

Ишлек Наталья Михайловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: borodinam@mail.ru

Кондукторов Антон Сергеевич – аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: ask-87@mail.ru

Крохина Юлия Александровна – доктор юридических наук, профессор, директор Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты, заведующая кафедрой финансово-правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. E-mail: jkrokhina@mail.ru

Ливеровский Алексей Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета. E-mail: pravo@fines.ru

Миронов Владислав Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: mironov@invar.ru

Морозова Ольга Сергеевна – аспирант Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России. E-mail: solena_@mail.ru

Мосин Евгений Федорович – кандидат технических наук, доцент кафедры правового регулирования экономики юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета. E-mail: mosin@mail.spbnit.ru

Неверова Наталия Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: neverovanatacha@mail.ru

Пастушенко Елена Николаевна – доктор юридических наук, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: past_en@mail.ru

Писарева Елена Геннадьевна – доктор юридических наук, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: pisarewa.e@yandex.ru

Покачалова Елена Вячеславовна – доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: pokinarod@mail.ru

Попов Василий Валерьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: vpopov1970@rambler.ru

Разгильдиева Маргарита Бяшировна – доктор юридических наук, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: Razgildieva@yandex.ru

Решетников Никита Андреевич – аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: reshetnikov-nikita87@yandex.ru

Романько Анна Николаевна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: anyata-09@yandex.ru

Румянцева Анна Валентиновна – кандидат юридических наук, начальник управления правового обеспечения деятельности страховой группы ЗАО «Страховая группа УралСиб». E-mail: RumyantsevAV@uralsib.ru

Рыбакова Светлана Викторовна – доктор юридических наук, доцент, и.о. зав. кафедрой административного и финансового права Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина. E-mail: svrybakova@mail.ru

Садчиков Михаил Николаевич – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры финансового банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: taxprofy@mail.ru

Саттарова Нурия Альвановна – доктор юридических наук, профессор Башкирского государственного университета. E-mail: nsattarova@inbox.ru

Серебрякова Татьяна Александровна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, декан юридического факультета Самарского филиала Московского городского педагогического университета. E-mail: Dekan2004@mail.ru

Смирнов Дмитрий Анатольевич – доктор юридических наук, зав. кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского федерального университета. E-mail: dmi197526@yandex.ru

Соколова Эльвира Дмитриевна – доктор юридических наук, профессор кафедры налогового права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. E-mail: sokolova-elvira@mail.ru

Сушко Елена Александровна – аспирант кафедры финансового банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: e.a.sushko@mail.ru

Тришина Елена Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса Саратовской государственной юридической академии. E-mail: vpopov1970@rambler.ru

Фомичев Сергей Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: sfom2@yandex.ru

Химичева Нина Ивановна – доктор юридических наук, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: finpravo@sgar.ru

Яковлев Дмитрий Иванович – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: yd7878@yandex.ru

АВТОРАМ СТАТЕЙ, ПРИСЫЛАЕМЫХ В ЖУРНАЛ

К публикации в Ленинградском юридическом журнале принимаются статьи, отражающие широкий спектр вопросов современной юриспруденции.

Необходимым условием публикации результатов научных работ для кандидатских исследований является наличие отзыва научного руководителя. Рецензирование поступивших в редакцию материалов осуществляется в установленном редакцией порядке. Редакция журнала оставляет за собой право отбора статей для публикации.

Материалы, направляемые в редакцию по электронной почте len-jurmag@mail.ru, должны быть представлены тремя файлами:

1. Статья

Объем статьи не менее 18 и не более 26 тыс. знаков с пробелами. Поля по 2,0 см; красная строка – 1,0 см. Шрифт Times New Roman, для основного текста размер шрифта – 14 кегль, межстрочный интервал – 1,5 пт.; для литературы и примечаний – 12 кегль, межстрочный интервал – 1,0 пт.

Ссылки на литературу оформляются постранично, нумерация сквозная.

Фамилия автора помещается в правом верхнем углу страницы над названием статьи.

2. Автореферат

Автореферат содержит:

- название статьи и ФИО автора – на русском и английском языках;
- аннотацию статьи на русском и английском языках объемом 300–350 знаков с пробелами;
- ключевые слова и словосочетания (7–10 слов) на русском и английском языках.

3. Сведения об авторе

Фамилия, имя, отчество полностью, место работы и занимаемая должность, ученая степень, звание, почтовый адрес, электронный адрес, контактный телефон.

В случае несоблюдения настоящих требований редакционная коллегия вправе не рассматривать рукопись.

Статьи принимаются в течение года.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую и корректорскую правку (не меняющую смысл) авторского текста.

При передаче в журнал рукописи статьи для опубликования презюмируется передача автором права на размещение текста статьи на сайте журнала в системе Интернет.

Плата за опубликование рукописей аспирантов не взимается.

Гонорар за публикации не выплачивается.

Редакционная коллегия:

196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин

Петербургское шоссе, 10

тел. 8 (812) 470-56-74, 8 (812) 451-83-49

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

2013
№ 3 (33)

Редактор *Т. Г. Захарова*
Технический редактор *Е. Ю. Березина*
Оригинал-макет *Е. Ю. Березиной*

Подписано в печать 05.08.2013. Формат 70x90 1/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 15. Тираж 1000 экз. Заказ № 920

Ленинградский государственный университет
имени А. С. Пушкина
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10

РТП ЛГУ 197136, Санкт-Петербург, Чкаловский пр., 25а