

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ  
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

**Б.3 Б.13 Финансовое право**

**Направление подготовки 400301 Юриспруденция**

**Профиль образовательной программы гражданско-правовой**

**Форма обучения заочная**

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Конспект лекций .....	3
Лекция № 1 .....	3
Лекция № 2 .....	6
Лекция № 3 .....	10
Лекция № 4 .....	16
Лекция № 5 .....	26
Лекция № 6 .....	32
Лекция № 7 .....	38
Лекция № 8 .....	51
Лекция № 9 .....	61
Лекция № 10 .....	71
Лекция № 11 .....	79
Лекция № 12 .....	87
2. Методические указания по проведению практических занятий .....	100
Практическое занятие № ПЗ 1 .....	100
Практическое занятие № ПЗ-2 .....	101
Практическое занятие № ПЗ-3 .....	102
Практическое занятие № ПЗ-4 .....	102
Практическое занятие № ПЗ-5 .....	103
Практическое занятие № ПЗ-6 .....	103
Практическое занятие № ПЗ-7 .....	104
Практическое занятие № ПЗ-8 .....	104
Практическое занятие № ПЗ-9 .....	105
Практическое занятие № ПЗ-10 .....	105
Практическое занятие № ПЗ-11 .....	106
Практическое занятие № ПЗ-12 .....	106
Практическое занятие № ПЗ-13 .....	106
Практическое занятие № ПЗ-14 .....	107
Практическое занятие № ПЗ-15 .....	107
Практическое занятие № ПЗ-16 .....	108
Практическое занятие № ПЗ-17 .....	108

## **1. Конспект лекций**

### **1.1 Лекция № 1 (2 часа)**

#### **Финансовое право как отрасль права**

##### **1.1.1 Вопросы лекции:**

1. Понятие, предмет и метод финансового права как отрасли права.
2. Принципы российского финансового права.
3. Система финансового права
4. Финансовое право как наука и учебная дисциплина.

##### **1.1.2 Краткое содержание вопросов**

###### **1. Понятие, предмет и метод финансового права как отрасли права.**

Понятие «финансовое право» рассматривается в разных аспектах:

- как отрасль российского права;
- как отрасль правоведения, правовая наука;
- как учебная дисциплина, учебный курс, изучаемый в юридических высших учебных заведениях.

Финансовое право **как отрасль российского права** по своей сущности относится к публичным отраслям права и регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности, то есть деятельности, направленной на создание, распределение и использование определенных фондов денежных средств.

Финансовое право имеет свой предмет регулирования, не свойственный другим отраслям права. Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством и местным самоуправлением финансовой деятельности, то есть деятельности по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств. Эти отношения отличаются большим разнообразием по своему содержанию и кругу их участников. Главная особенность общественных отношений, являющихся предметом финансового права, состоит в том, что они возникают в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления. Отсюда и другая их особенность - они представляют собой разновидность имущественных отношений, так как возникают по поводу финансовых ресурсов, денежных средств. Это - финансовые отношения, одной из сторон в которых всегда выступает государство или орган местного самоуправления.

Своебразие предмета регулирования обуславливает и особенности метода регулирования, свойственного финансовому праву. Основным методом правового регулирования финансового права является метод «власти и подчинения». Однако метод «власти и подчинения», применяемый финансовым правом, отличается от аналогичного метода, используемого другими отраслями публичного права, в частности административным правом. Отношения «власти и подчинения» при регулировании финансовых отношений, как правило, не основываются на отношениях субординации, подчинения «по вертикали». Властные предписания исходят в большинстве случаев от финансовых, налоговых и кредитных органов, с которыми другие участники финансовых отношений не находятся в административной зависимости.

Определенную группу финансовых отношений составляют отношения, в которых участники находятся в подчинении «по вертикали» (министерства, ведомства и подчиненные им предприятия), однако эти отношения в связи с переходом к рыночной экономике теряют свое былое значение.

Н.И. Химичева рассматривает в качестве основного метода финансово-правового регулирования государственно-властные предписания одним участником финансовых отношений со стороны других, выступающих от имени государства и наделенных в связи с этим соответствующими полномочиями. «Такой метод, - пишет Н.И. Химичева, - свойствен и другим отраслям права, например, административному. Но в финансовом праве он имеет специфику в своем конкретном содержании, а также в круге органов,

уполномоченных государством на властные действия. Большая часть таких предписаний исходит от финансово-кредитных органов государства, созданных специально для осуществления финансовой деятельности». И далее: «Участники финансовых отношений, которым они адресуют свои предписания (различные органы государственного управления, организации), находятся во взаимосвязи с этими органами и в зависимости от них лишь по линии функций финансовой деятельности».

Финансовое право имеет свой предмет правового регулирования и обусловленный им метод правового регулирования, поэтому финансовое право представляет собой самостоятельную отрасль права.

Однако этот вывод в теории права остается спорным. Вопрос о природе финансового права возник в ходе дискуссии о системе социалистического права, проведенной Институтом права АН СССР в 1940 г. В тезисах Института права АН СССР финансовое право рассматривается как самостоятельная отрасль права, но без подразделения на общую и особенную части. Большинство авторов, разрабатывающих общие проблемы теории государства и права, а также изучающих вопросы финансовой деятельности государства, рассматривают финансовое право в качестве самостоятельной отрасли права. Иные авторы считают, что финансовое право является частью административного права.

Наличие различных точек зрения о природе финансового права объясняется тем, что оно находится в тесной взаимосвязи с другими отраслями права. И главным образом с конституционным, административным и гражданским.

При отграничении финансового права от смежных отраслей права необходимо учитывать природу его предмета и особенности метода правового регулирования.

Итак, финансовое право - самостоятельная отрасль права, представляющая собой совокупность норм права, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе создания, распределения и использования государством и местным самоуправлением определенных фондов денежных средств, необходимых им для выполнения задач и функций, методом «власти и подчинения», как правило, не основанным на субординации.

Под предметом финансового права, как правило, понимаются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства и муниципальных образований по планомерному образованию, распределению и использованию денежных фондов в целях реализации своих задач. Указанное определение разработано наукой еще в советский период. Между тем в настоящее время указанные общественные отношения во многом утратили ту однородность, которая была им присуща в советский период централизованного управления народным хозяйством и финансами. Поэтому высказывается мнение, что предметную область этой отрасли составляют общественные отношения, возникающие в сфере формирования, функционирования и развития финансовой системы Российской Федерации. Сама же отрасль все больше обретает комплексный характер. Основным методом правового регулирования финансового права в литературе традиционно называют публично-правовой метод властных предписаний.

## **2. Принципы российского финансового права.**

Одним из неоднозначных вопросов Общей части финансового права в настоящее время следует признать проблему принципов этой отрасли права.

В финансово-правовой литературе превалирует позиция, согласно которой основными принципами называют **законность, гласность, финансовый федерализм и плановость**.

Принцип законности находит свое непосредственное выражение в том, что вся финансовая деятельность государства регламентируется нормами финансового права. Соблюдение данных норм обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения.

Принцип гласности проявляется в открытом (гласном) характере финансовой деятельности.

В процессе функционирования финансовой системы до сведения населения доводится содержание большинства проектов финансово-правовых актов, отчетов о выполнении бюджетов, результатов проверок финансовой деятельности и т.д.

Принцип федерализма реализуется через разграничение компетенции России и субъектов Федерации в сфере финансов.

Принцип плановости выражается в том, что финансовая деятельность основывается на системе финансово-плановых актов. Среди таких финансово-плановых актов в финансово-правовой литературе принято называть федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, бюджет Пенсионного фонда РФ, финансово-плановые акты Фонда социального страхования РФ, Федерального и региональных фондов обязательного медицинского страхования, смету расходов бюджетных организаций.

### **3. Система финансового права.**

Финансовое право представляет собой совокупность последовательно расположенных и взаимоувязанных правовых норм, объединенных внутренним единством целей и задач правового регулирования порядка функционирования финансовой системы государства. При этом нормы финансового права группируются в две части – Общую и Особенную.

В Общую часть финансового права в литературе традиционно включаются институты, которые содержат в себе положения, «обслуживающие» все или почти все институты Особенной части. Институты Общей части содержат те нормы права, действие которых, как правило, распространяется на все регулируемые данной отраслью отношения.

Особенная часть финансового права, в свою очередь, включает в себя нормы, регулирующие особенности функционирования финансовой системы и четырех ее составных элементов:

- 1) Бюджетной системы – отношения в этой сфере регулируются подотраслью финансового права – бюджетным правом;
- 2) Налоговой системы – отношения в этой сфере регулируются налоговым правом;
- 3) Платежной системы – отношения в этой сфере регулируются правом денежного обращения. А в части – нормами комплексной отрасли права – банковского права;
- 4) Валютной системы – отношения в этой сфере регулируются такой подотраслью финансового права, как валютное право.

### **4. Финансовое право как наука и учебная дисциплина**

Наука финансового права есть учение о финансовом праве, т.е. система знаний, имеющая достаточную степень обобщенности. Кроме того, как, как и любое иное системное явление, наука финансового права представляет собой совокупность неких составляющих элементов, образующих ее состав.

Нормативную и эмпирическую базу науки финансового права составляют акты финансового законодательства, а также правоприменительная практика в этой сфере. Наука финансового права – часть юридической науки. В Большой советской энциклопедии (третье издание) предоставляется следующее определение науки: «Сфера человеческой деятельности, функцией которой является выработка и теоретическая систематизация объективных известий о действительности». Из этого определения можно сделать вывод о том, что данная наука есть

- определенная сумма накопленных, обдуманных и систематизированных знаний о какой-нибудь области действительности;
- познавательная деятельность специалистов в этой области.

Говоря по другому, в данной науке находим направленность на что-то, что в силу этой направленности является для этой науки предметом. Как считал еще Аристотель, каждая наука имеет «дело с тем или вторым специальным бытием, и, отводя себе какую-нибудь (отдельную) область, она занимается этой областью». Предметом науки финансового права является вся совокупность знаний о финансовом праве, финансовой деятельности государства. Эти знания по своему элементному составу и структуре, по характеру чрезвычайно пестрые и разнородные и имеют три направления:

Во-первых - наибольшую часть этих знаний по объему составляет практический опыт правовой деятельности органов управления финансовыми отношениями, которые являются только первым приближением к собственно научному знанию, и нуждается в осмыслиении, обобщении. Оно быстрее всего «схватывает» явления во всей их сложности, многоликости и противоречивости, но еще не отображает их в понятиях и категориях науки.

Во-вторых - является воплощением качественно более содержательным уровнем знаний о финансовом праве, финансовую деятельность государства систематизированы и обобщены в форме научных исследований простых элементарных понятий о финансово-правовых нормах, отношениях, и институтах. На базе такого изучения разрабатываются теоретические проблемы, необходимые для правильного применения норм финансового права в практической деятельности финансовых и кредитных работников, налоговых инспекторов.

Наконец, наука финансового права исследует знание о финансовом праве и финансовой деятельности государства в форме сложных, наиболее обобщенных финансово-правовых понятий и категорий. В них отбивается главное, существенное, что характеризует финансово-правовую действительность.

Следовательно, науку финансового права можно определить, как внутренне целостную систему обобщенных специфических знаний о финансовом праве и финансовой деятельности государства и закономерности развития этих знаний.

Как учебная дисциплина финансовое право представляет собой учебный курс (учебный предмет), изучаемый в высших образовательных учреждениях юридического и экономического профиля. «Учебный предмет» (учебная дисциплина) – это система знаний, умений и навыков, отобранных из определенной отрасли права... для изучения в учебном заведении. С помощью этой учебной дисциплины будущие специалисты получают необходимые знания о закономерностях функционирования финансового механизма в государстве и порядке его правового регулирования.

Правомерен вопрос, в чем отличие финансового права как науки и финансового права как учебной дисциплины? Наука финансового права, помимо всего, включает в себя соответствующие, еще не доказанные теоретические гипотезы, предположения, многие из которых могут оказаться ошибочными. Естественно, в учебном процессе они либо не используются, или только упоминаются. Кроме того, в учебном курсе не освещаются устаревшие и оказавшиеся за пределами законодательства и правоприменительной практики положения.

## **1.2. Лекция № 2. (2 часа)**

### **Тема: Финансовый контроль**

#### **1.2.1 1. Вопросы лекции**

1. Понятие финансового контроля.
2. Виды финансового контроля.

3. Методы финансового контроля.
4. Государственный контроль
5. Аудиторский финансовый контроль
6. Внутрихозяйственный контроль

### **1.2.2 .Краткое содержание вопросов**

#### **1. Понятие финансового контроля.**

Важнейшим направлением деятельности органов государственной власти является контроль за различными сферами общественной жизни. Финансовый контроль охватывает своим воздействием общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности государства, т.е. в процессе содирания, распределения и использования определенных фондов денежных средств. Вопрос о понятии финансового контроля, его сущности и формах остается дискуссионным в экономической и юридической литературе. Наиболее удачное определение финансового контроля, на наш взгляд, предложил Э.А. Вознесенский

Обращая внимание на взаимообусловленность финансового контроля и финансовой деятельности, он правильно указывает на расширение внешних границ контрольной активности органов финансового контроля. Вывод о распространении финансового контроля не только на финансовые, но и на определенный комплекс хозяйственных отношений, представляется правильным, соответствующим реальной действительности. Для подтверждения этого вывода достаточно сослаться на акты ревизии, проверок общественно-финансовой деятельности любого хозяйствующего субъекта. Однако признание данного положения вряд ли дает основания для переименования финансового контроля в финансово-хозяйственный.

Финансовый контроль - это контроль за финансовой и хозяйственной деятельностью хозяйствующих субъектов, что не исключает, а предполагает необходимость осуществления других видов контроля за хозяйственной деятельностью.

Финансовый контроль охватывает комплекс тех хозяйственных отношений, от которых зависят размеры фондов денежных средств и эффективность их использования. **Финансовый контроль** можно определить как регламентированную нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования.

Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотреблений и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств. Значение финансового контроля особенно повышается в условиях рыночной экономики.

#### **2. Виды финансового контроля.**

Классификация финансового контроля в теории финансового права проводится по разным основаниям. В зависимости от времени его проведения финансовый контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий.

**Предварительный** финансовый контроль осуществляется до совершения операций по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств. Он проводится при рассмотрении и утверждении бюджетов, других финансово-плановых актов, при приеме заявок и т. д.

**Текущий** финансовый контроль проводится в процессе осуществления каких-либо финансовых операций.

**Последующий** финансовый контроль осуществляется после совершения хозяйственной или финансовой операции по использованию финансовых ресурсов из соответствующих фондов денежных средств.

По содержанию финансовый контроль подразделяется на: 1) **бюджетный** контроль - проводимый такими органами, как Федеральное Собрание РФ, Счетная палата РФ, Правительство РФ, Федеральное казначейство Министерства финансов РФ, правоохранительные органы; 2) **налоговый** контроль - осуществляемый налоговыми органами, налоговой полицией, таможенными и иными правоохранительными органами; 3) **банковский** контроль - проводимый ЦБ РФ, аудиторскими фирмами, правоохранительными органами; 4) **валютный** контроль - осуществляемый Правительством РФ, ЦБ РФ, Федеральной службой России по валютному и экспортному контролю, Министерством РФ по налогам и сборам, иными органами и агентами валютного контроля; 5) **надзор за страховой деятельностью** - осуществляемый Департаментом страхового надзора Министерства финансов РФ, правоохранительными органами; 6) **таможенный контроль** - проводимый государственным таможенным комитетом.

Представляется необходимым в условиях развития местного самоуправления выделить в качестве самостоятельного вида финансового контроля Контроль, осуществляемый представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Ведомственный контроль, осуществляемый министерством, ведомством за деятельность входящих в их систему учреждений и организаций, имеет много общего с контролем, который проводится в системе общественных или религиозных организаций. Близок к ним и контроль, осуществляемый хозяйствующим субъектом, не входящим в какую-либо систему. Указанный контроль целесообразно обозначить как внутренний контроль.

С точки зрения социального управления, публичный контроль определяется как проверка, наблюдение с целью проверки исполнения законов, постановлений, управленческих решений и т.п. Таким образом, контроль есть не что иное как осуществление функции управления, суть которой заключается в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление.

Одной из составных частей финансового контроля является бюджетный контроль, или финансовый контроль в бюджетной сфере, представляющий собой государственный и муниципальный финансовый контроль над исполнением соответствующих бюджетов. Этот **вид финансового контроля** является разновидностью финансовой деятельности государства, осуществляется как органами государственной власти общей компетенции, так и специальными контролирующими органами.

В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, выделяются:

Государственный финансовый контроль, который подразделяется на вневедомственный и ведомственный;

Негосударственный финансовый контроль:

внутрихозяйственный контроль в составе корпоративного и некорпоративного финансового контроля;

аудиторский контроль как подсистема независимого контроля в форме общего и банковского аудита;

гражданский финансовый контроль;

. общественный финансовый контроль;

правовой финансовый контроль;

страховой финансовый контроль, и другие виды.

Государственный внедомственный финансовый контроль осуществляется следующими контрольными органами: Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ, Главным контрольным управлением Президента РФ, Департаментом государственного финансового контроля (ДГФК) Минфина России, Главным управлением федерального казначейства (ГУФК) Минфина России, Центральным банком РФ, Министерством РФ по налогам и сборам, Государственным таможенным комитетом РФ, Федеральной службой налоговой полиции РФ и государственными внебюджетными фондами — Пенсионным фондом РФ (ПФ РФ), Фондом социального страхования РФ (ФСС РФ), Федеральным и территориальными фондами обязательного медицинского страхования (ФФОМС и ТФОМС)

### **3. Методы финансового контроля.**

В литературе можно встретить самые различные классификации видов, форм, методов финансового контроля. При этом необходимо учитывать, что соотношение понятий «вид», «форма» и «метод» в науке финансового права остается дискуссионным. В то же время в большинстве работ эти понятия представлены в различных смысловых сочетаниях, но фактически используются как равнозначные.

В зависимости от выбранного критерия классификации выделяют следующие формы (или виды, методы) финансового контроля.

В зависимости от субъекта контроля, от методов проведения, от характера проверяемого материала выделяется государственный контроль, аудиторский контроль, внутрихозяйственный.

### **4. Государственный контроль**

Государственный финансовый контроль — это установленная законодательством деятельность органов государственной власти и управления всех уровней по выявлению, предупреждению и пресечению: ошибок и злоупотреблений в управлении государственными денежными иными материальными ресурсами (капиталами), а также используемыми в хозяйственной деятельности и отчуждаемыми нематериальными объектами государственной собственности влекущих прямой или косвенный финансовый и/или материальный ущерб государству; несоблюдения финансово-хозяйственного, в том числе бюджетного законодательства; недостатков в организации систем управления (в том числе внутреннего контроля) финансово-хозяйственной деятельности государственных органов, организаций с полным или частичным государственным участием или особо с ним связанных.

В общем и целом цель ГФК — обеспечение соблюдения принципов законности, целесообразности и эффективности распорядительных и исполнительных действий по управлению — включая стадии планирования, формирования, распределения и использования — государственными финансовыми ресурсами, материальными ценностями и нематериальными объектами, их сохранности и приумножения для выполнения функций государства

### **5. Аудиторский финансовый контроль**

Аудиторская деятельность представляет собой предпринимательскую деятельность аудиторов (аудиторских фирм) по осуществлению независимых внедомственных проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований хозяйственных субъектов, а также оказанию им иных аудиторских услуг. Основной целью аудиторской деятельности является установление достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности

хозяйствующих субъектов и соответствия совершенных ими финансовых и хозяйственных операций нормативным актам РФ.

## **6. Внутрихозяйственный контроль.**

Ведомственный контроль осуществляется министерствами, ведомствами за деятельность входящих в их систему учреждений и организаций руководителями соответствующих образований и специально созданными в данных системах контрольно-ревизионными подразделениями, которые подчиняются, как правило, непосредственно руководителю министерства, комитета, иного органа исполнительной власти. В МВД РФ, например, финансовый контроль, осуществляется руководителями МВД России, МВД республик в составе РФ, ГУВД и других подразделений непосредственно и через соответствующую финансовую службу. В системе МВД России создана контрольно-ревизионная служба. Общее руководство контрольно-ревизионной службой в системе Министерства внутренних дел России осуществляет Контрольно-ревизионное управление МВД России (КРУ МВД России).

Основными задачами данного контроля являются: выявление случаев хищения и недостач денежных средств и материальных ценностей, бесхозяйственности, других нарушений финансовой дисциплины; разработка предложений по устраниению условий и причин, их порождающих; принятие мер по возмещению виновными лицами причиненного ущерба и др.

### **1.3. Лекция № 3( 2 часа)**

#### **Тема: Бюджет. Бюджетная система РФ.**

##### **1.3.1. Вопросы лекции.**

- 1.. Понятие, правовая роль государственного и местного бюджетов.
2. Бюджетная система РФ и бюджетное устройство РФ.
3. Принципы бюджетной системы.
4. Бюджетная классификация.
5. Развитие межбюджетных отношений.
6. Бюджетные целевые фонды: понятие, значение, виды.

##### **1.1.3. Краткое содержание вопросов**

###### **1. Понятие, правовая роль государственного и местного бюджетов.**

В юридической и экономической литературе понятие «бюджет» рассматривается в разных аспектах. Бюджет определяется как экономическая категория, то есть совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств или муниципального (местного) фонда денежных средств. Как правовая категория бюджет - это основной финансовый план государства или муниципального (местного) самоуправления, распись его доходов и расходов. По своему материальному содержанию бюджет - это централизованный фонд денежных средств. В Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. бюджет определялся как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти. Согласно Бюджетному кодексу РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ бюджет - форма образования и расходования фонда денежных средств,

предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет государства играет значительную роль в политической и хозяйственной жизни страны. В связи с тем, что Россия является федеральным государством, под бюджетом государства понимают бюджет России (федеральный бюджет) и бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджет государства должен обеспечивать необходимым финансированием социально-экономическое развитие страны, ее обороноспособность и другие потребности. Разработка бюджета государства осуществляется на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на конкретный год. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ федеральный бюджет находится в ведении Российской Федерации. Бюджету государства (федеральному бюджету) придается высшая юридическая сила, он утверждается в форме федерального закона.

Средства федерального бюджета должны использоваться с соблюдением норм федерального закона, утвердившего его. Например, средства федерального бюджета на 2000 г. должны направляться в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 г.» от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ (приложение 6 - «Распределение расходов федерального бюджета на 2000 год по разделам и подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета») на:

- государственное управление и местное самоуправление;
- судебную власть;
- международную деятельность (в том числе на международное сотрудничество);
- национальную оборону (в том числе на строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации);
- правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- промышленность, энергетику и строительство;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- охрану окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию;
- транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику;
- образование;
- здравоохранение и физическую культуру;
- иные расходы

На уровне образований местного самоуправления (районов, городов, районов в городах, сел, поселков) создаются местные бюджеты.

## **2. Бюджетная система Российской Федерации, и. бюджетное устройство Российской Федерации.**

Бюджетное устройство государства определяется его государственным устройством, закрепленным в Конституции РФ. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации.

Бюджетное устройство определялось Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. как организация бюджетной системы и принципы ее построения.

БК РФ не закрепляет понятия «бюджетное устройство». Однако раздел I части второй БК РФ, озаглавленный «Бюджетное устройство», включает нормы, регулирующие

структуру бюджетной системы Российской Федерации, правовые формы бюджетов, а также принципы, на которых основана бюджетная система.

Структура бюджетной системы, ее организация, взаимоотношения между различными звенями бюджетной системы определяются соответствующим законодательством. Так, Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» определял бюджетную систему СССР как систему бюджетов, существующих на территории СССР, которые объединялись в единый государственный бюджет СССР. Государственный бюджет СССР состоял более чем из 50 тысяч бюджетов. В связи с распадом СССР в России была установлена новая бюджетная система.

В соответствии с законодательством Российской Федерации до принятия БК РФ бюджетная система России включала в себя три вида бюджетов:

- федеральный бюджет;
- бюджеты субъектов Российской Федерации: республиканские бюджеты республик РФ, областные бюджеты областей, краевые бюджеты краев, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты других субъектов Российской Федерации;
- местные бюджеты: районные бюджеты, городские бюджеты, поселковые бюджеты и бюджеты других муниципальных образований.

Бюджетный кодекс РФ расширяет понятие бюджетной системы, включая в бюджетную систему не только вышеназванные бюджеты, но и бюджеты государственных внебюджетных фондов. В ст. 6 БК РФ бюджетная система РФ определяется как основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В соответствии со ст. 10 БК РФ бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

- **первый уровень** - федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- **второй уровень** - бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- **третий уровень** - местные бюджеты.

В соответствии со ст. 11 БК РФ федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов - в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты - в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

В случаях, если БК РФ предусматривается регулирование определенных отношений законом о бюджете, для органов местного самоуправления эти отношения должны быть урегулированы соответствующими нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о бюджете либо актами о бюджете, принимаемыми в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

БК РФ не только закрепляет общее понятие бюджета (ст. 6), но и содержит легальные определения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета муниципального образования, консолидированного бюджета Российской Федерации и консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, а также целевого бюджетного фонда и государственного внебюджетного фонда.

В соответствии со ст. 15 БК РФ **бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет)** - это форма образования и расходования денежных средств,

предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации.

Статья 16 БК РФ закрепляет понятие местного бюджета. **Бюджет муниципального образования (местный бюджет)** - это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют **консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации**.

**Консолидированный бюджет** РФ объединяет федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

При этом необходимо иметь в виду, что консолидированные бюджеты как свод бюджетов нижестоящих территориальных уровней и бюджета соответствующего субъекта бюджетного права используются только для расчетов и аналитической работы.

В ст. 17 БК РФ **целевой бюджетный фонд** определяется как фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете. Средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 г.» в федеральный бюджет на 2000 год включены средства 9 целевых бюджетных фондов:

- Федерального дорожного фонда РФ;
- Федерального экологического фонда РФ;
- Государственного фонда борьбы с преступностью;
- Фонда Министерства РФ по атомной энергии;
- Федерального фонда воспроизведения минерально-сырьевой базы;
- Федерального фонда восстановления и охраны водных объектов;
- Федерального фонда Министерства РФ по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции РФ;
- Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизведения водных биологических ресурсов;
- Фонда контрольно-ревизионных органов Министерства финансов РФ.

БК РФ содержит общее определение государственного внебюджетного фонда. Согласно ст. 6 БК РФ государственный внебюджетный фонд - это форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. В ст. 13 БК РФ указывается цель его создания: «Государственный внебюджетный фонд — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы и доходы государственного внебюджетного фонда формируются в порядке, установленном федеральным законом, либо в ином порядке, предусмотренном настоящим Кодексом».

Следовательно, в бюджетную систему Российской Федерации включаются четыре государственных внебюджетных фонда: Пенсионный фонд Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения, Фонд социального страхования Российской Федерации, федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

### **3.3. Принципы бюджетной системы.**

В соответствии с бюджетным законодательством до принятия БК РФ важнейшими принципами бюджетной системы являлись единство, самостоятельность, полнота, реальность и гласность всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ.

БК РФ закрепляет вышеназванные принципы бюджетной системы, раскрывая их содержание, а также включает в перечень принципов бюджетной системы принципы, ранее не предусмотренные бюджетным законодательством России.

В соответствии со ст. 28 БК РФ бюджетная система Российской Федерации основана на 10 принципах:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;
- полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- гласности;
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств.

**1. Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации** означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в Российской Федерации, санкций за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

**2. Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации** проявляется в закреплении видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

**3. Принцип самостоятельности бюджетов** — это:

- право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом и налоговым законодательством Российской Федерации;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;
- недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;

- недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

**4. Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов** проявляется в том, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, законами о государственных внебюджетных фондах, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации.

Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и по расходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, предоставляемых в пределах текущего финансового года.

**5. Принцип сбалансированности бюджета** выражается в том, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

**6. Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств** означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

**7. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов** означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

**8. Принцип гласности** предусматривает следующее:

- обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

- обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти;

- секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

**9. Принцип достоверности бюджета** означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

**10. Принцип адресное и целевого характера бюджетных средств** закрепляет требование о том, чтобы бюджетные средства выделялись в распоряжение конкретных

получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

Любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации.

### **3.4. Бюджетная классификация.**

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, видов государственного (муниципального) долга и государственных (муниципальных) активов, используемой для составления и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Ее структура и порядок применения регулируются БК РФ, нормативно-правовыми актами Министерства финансов РФ, а также законами субъектов РФ и нормативно-правовыми актами ОМСУ.

Бюджетная классификация подвержена частым изменениям. Это обусловлено появлением новых видов доходов и расходов бюджетов, а также отменой прежних. При характеристике доходов бюджетов всех уровней следует обратиться к БК РФ, который разграничивает их. Также следует отметить, какие доходы можно считать налоговыми, а какие – неналоговыми – и указать особенности.

## **1.4 Лекция № 4. Доходы и расходы бюджетов. Целевые бюджетные фонды. (2 час)**

### **1. Вопросы лекции**

1. Понятие доходов, их значение.
2. Виды доходов бюджетов. Налоговые доходы. Неналоговые доходы.
3. Собственные и регулирующие доходы.
4. Понятие и виды расходов.
5. Понятие целевых бюджетных фондов. Целевые бюджетные фонды, образуемые в составе федерального и регионального бюджетов

### **3. Краткое содержание вопросов**

#### **3.1. Понятие доходов, их значение.**

Каждый бюджет, вне зависимости от его уровня в бюджетной системе, состоит из доходов и расходов. Первичным источником доходов бюджетов является национальный доход общества, а расходы бюджетов, находясь в тесной взаимосвязи с доходами, определяются задачами, стоящими перед государством и муниципальными образованиями (местным самоуправлением).

Доходы бюджетов классифицируют по разным признакам:

- по социально-экономическому признаку;
- по условиям зачисления доходов в соответствующие бюджета;
- по юридическим формам доходов.

По социально-экономическому признаку доходы бюджетов подразделяются на *доходы от хозяйствующих субъектов*, вне зависимости от формы собственности, на основе которой они осуществляют хозяйственную (в том числе предпринимательскую) деятельность, и *доходы от граждан*.

По условиям зачисления доходов в соответствующие бюджета доходы подразделяются на *закрепленные и регулирующие*.

По юридическим формам доходы бюджетов подразделяются на **налоговые** и **неналоговые**.

Новое бюджетное законодательство детально регламентирует доходы и расхода бюджетов. Многие положения, выработанные наукой финансового права, получили в БК РФ законодательное закрепление.

БК РФ устанавливает не только общие положения о формировании доходов бюджетов, вне зависимости от их уровня в бюджетной системе, но и регламентирует доходы отдельных видов бюджетов: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

Формирование доходов бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации.

В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления.

Доходы целевых бюджетных фондов учитываются в составе доходов бюджетов обособленно.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений.

В доходы бюджета текущего года зачисляется остаток средств на конец предыдущего года.

К **налоговым доходам** относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы.

Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

К **неналоговым доходам** БК РФ относит такие доходы, которые по ранее действующему законодательству имели режим «внебюджетных средств».

Так, к неналоговым доходам в соответствии с ст. 41 БК РФ относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

- доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

- доходы от платных услуг, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- иные неналоговые доходы.

В соответствии со ст. 42 БК РФ в доходах бюджетов учитываются следующие средства, полученные от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности:

- средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;
- средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, в том числе средства, получаемые от продажи имущества и другого обеспечения, переданного получателями бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и государственных или муниципальных гарантей соответствующим органам исполнительной власти в качестве обеспечения обязательств по бюджетным кредитам, бюджетным ссудам и государственным или муниципальным гарантиям;
- плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;
- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;
- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Новеллой бюджетного законодательства является норма, согласно которой доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Средства, получаемые от продажи государственного и муниципального имущества, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме.

Порядок перечисления в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации средств, получаемых в процессе приватизации государственного и муниципального имущества, нормативы их распределения между бюджетами разных уровней, а также размеры затрат на организацию приватизации определяются законодательством Российской Федерации о приватизации.

В доходы бюджетов могут зачисляться безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительства иностранных государств.

В соответствии со ст. 45 БК РФ в доходы бюджетов могут также зачисляться безвозмездные перечисления по взаимным расчетам. Под взаимными расчетами понимаются операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве Российской Федерации, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не учтенными законом (решением) о бюджете.

Особый порядок установлен для таких неналоговых доходов, как штрафы и иные суммы принудительного изъятия.

Штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Суммы конфискаций, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями судов.

БК РФ закрепляет ранее известное бюджетному законодательству деление доходов бюджетов, вне зависимости от их уровня в бюджетной системе, на собственные доходы бюджетов и регулирующие. В ст. 47 БК РФ определены понятие собственных доходов бюджетов и их виды. **Собственные доходы бюджетов** - это доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации.

К собственным доходам бюджетов относятся:

- налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством Российской Федерации;
- неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления.

При этом БК РФ закрепляет положение о том, что финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда, несмотря на необходимость осуществления учета в доходах того бюджета, который является получателем финансовой помощи в форме дотаций, субвенций, субсидий или иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств.

В соответствии со ст. 48 БК РФ **регулирующие доходы бюджетов** - это федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов.

Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

БК РФ не только закрепил общие положения о формировании доходов бюджетов, вне зависимости от их уровня в бюджетной системе, но и регламентирует доходы отдельных видов бюджетов: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В доходы федерального бюджета зачисляются:

1) **собственные налоговые доходы**, федерального бюджета, за исключением налоговых доходов, передаваемых в виде регулирующих доходов бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Собственные налоговые доходы федерального бюджета предусмотрены налоговым законодательством РФ. До принятия Налогового кодекса (ч. 2) действует Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. в части установления конкретного перечня налогов и сборов (ст. 19-21, п. 2 ст. 18).

В ст. 50 БК РФ, кроме отыскочной нормы, предусматривающей применение налогового законодательства и федерального закона об утверждении федерального бюджета на конкретный год при определении видов федеральных налогов, ставки и пропорции их распределения в порядке бюджетного регулирования, закрепляются два вида налоговых доходов федерального бюджета:

- таможенные пошлины, таможенные сборы и иные платежи;
- государственная пошлина в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) **собственные неналоговые доходы**, которые формируются в соответствии с общими нормами БК РФ, закрепляющими неналоговые доходы бюджетов, вне зависимости от их уровня в бюджетной системе, в том числе:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями,

находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, — в полном объеме;

— доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, — в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и другими нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации;

— часть прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, — в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

В доходах федерального бюджета также учитываются:

- прибыль Банка России — по нормативам, установленным федеральными законами;

- доходы от внешнеэкономической деятельности;

- доходы от реализации государственных запасов и резервов;

3) *безвозмездные перечисления*, которые могут поступать в процессе исполнения федерального бюджета, в том числе средства по взаимным расчетам из бюджетов субъектов Российской Федерации;

4) *остаток средств федерального бюджета* на конец предыдущего года.

В БК РФ предусмотрен порядок передачи собственных доходов федерального бюджета в бюджет других уровней в порядке бюджетного регулирования.

Собственные доходы федерального бюджета могут передаваться бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам по нормативам, установленным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на срок не менее трех лет и Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Срок действия нормативов может быть сокращен только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

В соответствии со ст. 54 БК РФ доходы федеральных целевых бюджетных фондов обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам установленным налоговым законодательством Российской Федерации, и распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 55 БК РФ формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов. Не учитываются доходы, передаваемые в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам.

В доходы бюджетов субъектов Российской Федерации полностью поступают также неналоговые доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Иные неналоговые доходы поступают в бюджеты субъектов Российской Федерации в порядке и по нормативам, установленным федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

БК РФ устанавливает условия передачи субъектами Российской Федерации в порядке бюджетного регулирования собственных доходов местным бюджетам.

Субъекты Российской Федерации могут передать местным бюджетам собственные доходы как от региональных налогов и сборов, так и от закрепленных за ними федеральных налогов и сборов. Доходы передаются на постоянной основе полностью или частично — в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации на срок не менее трех лет.

Срок действия нормативов может быть сокращен только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

Доходы местных бюджетов в соответствии со ст. 60 БК РФ формируются за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

В доходы местных бюджетов поступают также неналоговые доходы. Полностью поступают в местные бюджеты доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности; доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления; от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Важной нормой бюджетного законодательства является норма, закрепленная в п. 4 ст. 60 БК РФ, реализующая норму ст. 132 Конституции РФ. Указанная статья Конституции РФ предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей им необходимых для осуществления этих полномочий материальных и финансовых ресурсов. В соответствии с БК РФ в местный бюджет поступают ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, ассигнования на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований, и другие неналоговые доходы.

В местные бюджеты зачисляется и государственная пошлина, за исключением государственной пошлины, зачисляемой в федеральный бюджет по нормативу - 100 процентов по месту нахождения кредитной организации, принялшей платеж.

### **3.4. Понятие, виды расходов.**

Бюджетное законодательство устанавливает, что формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

Минимальная бюджетная обеспеченность - минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных, муниципальных услуг.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные расходы. Группировка расходов бюджетов на текущие и капитальные устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов РФ.

**Текущие расходы бюджетов** - это часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в

капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

**Капитальные расходы бюджетов** — часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития. Порядок и условия формирования бюджета развития определяются федеральным законом.

Бюджетное законодательство усматривает различные формы расходов бюджетов. В соответствии со ст. 69 БК РФ предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

- 1) ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- 2) средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- 3) трансфертов населению, включающих в себя ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;
- 4) ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- 5) ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению или уменьшению бюджетных доходов;
- 6) бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и других обязательств);
- 7) субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- 8) инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- 9) бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам;
- 10) кредитов иностранным государствам;
- 11) средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Рассмотрим более подробно некоторые из перечисленных выше форм расходов бюджетов. Важнейшей формой расходов бюджета являются ассигнования на содержание бюджетных учреждений. В ст. 70 БК РФ предусмотрены цели, на которые бюджетные учреждения могут расходовать бюджетные средства. К ним относятся:

- оплата труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;
- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;

- трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;
- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- оплата товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;
- оплата товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

Бюджетное законодательство устанавливает, что все закупки товаров, работ и услуг за счет бюджетных средств на сумму выше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов.

БК РФ содержит легальное определение государственного или муниципального контракта, а также государственного или муниципального заказа.

**Государственный или муниципальный контракт** — договор, заключенный органом государственной власти или органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета.

Государственный и муниципальный контракты размещаются на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

### **3.5. Понятие целевых внебюджетных фондов. Целевые бюджетные фонды, образуемые в составе федерального и регионального бюджетов.**

Бюджетная система Российской Федерации, являясь, в свою очередь, одним из институтов финансовой системы Российской Федерации, включает в себя и бюджеты государственных внебюджетных фондов (ст. 10 БК РФ). В Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 13 и 143) впервые дано определение **государственного внебюджетного фонда** как фонда денежных средств, образуемого вне федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенного для реализации конституционных прав граждан на: пенсионное обеспечение, социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в иных случаях, предусмотренных законом; социальное обеспечение в случае безработицы; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Создание подобных внебюджетных фондов денежных средств позволяет аккумулировать значительные денежные ресурсы и направлять их на решение определенных социально-экономических целей и задач. Внебюджетные фонды образуются в соответствии с законодательством Российской Федерации, которое определяет также и порядок их расходования. Средства этих фондов находятся в федеральной собственности. Одновременно средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат.

В зависимости от целевого назначения внебюджетные фонды делятся на экономические и социальные, в соответствии с уровнем управления - на федеральные и региональные.

Образование государственных внебюджетных фондов позволяет влиять на процесс производства путем финансирования наиболее важных отраслей, осуществлять различные

мероприятия социального характера путем выплаты пенсий, пособий, решать природоохранные задачи и т. д.

Правовой основой формирования и использования внебюджетных фондов являются такие нормативные акты, как Бюджетный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О занятости населения в РФ» и другие нормативные акты.

Государственными внебюджетными фондами Российской Федерации являются:

- **Пенсионный фонд Российской Федерации;**
- **Фонд социального страхования Российской Федерации;**
- **Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;**
- **Государственный фонд занятости населения.**

Государственными внебюджетными фондами управляют органы государственной власти. Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются органами управления указанных фондов и представляются органами исполнительной власти на рассмотрение законодательных органов одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год. Бюджеты названных фондов рассматриваются и утверждаются Федеральным Собранием в форме федеральных законов одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Аналогичный порядок составления, представления и утверждения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов предусмотрен ст. 145 БК РФ.

Доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет:

1) обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации; 2) добровольных взносов физических и юридических лиц; 3) других доходов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Особенностью расходования средств государственных внебюджетных фондов является их целевое использование в соответствии с бюджетами указанных фондов.

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством Российской Федерации.

По окончании бюджетного года органом управления фонда составляется отчет о его исполнении и представляется Правительством Российской Федерации на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию в форме федерального закона.

Отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на рассмотрение и утверждение законодательному (представительному) органу субъекта Российской Федерации в форме закона субъекта Российской Федерации.

Наиболее значимым и крупным среди государственных внебюджетных фондов является **Пенсионный фонд РФ**, правовой режим которого определен Положением о нем, утвержденным Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. Средства этого фонда направляются на выплату пенсий и некоторых видов пособий. Пенсионный фонд - это самостоятельный орган управления финансами пенсионного обеспечения, средства которого не входят в состав федерального бюджета. В настоящий момент Пенсионный фонд РФ подчиняется Правительству Российской Федерации, перед которым ежегодно отчитывается о результатах своей деятельности.

Пенсионный фонд формируется на федеральном уровне, в республиках, входящих в состав Федерации, краях, областях, что позволяет осуществлять выплаты всем пенсионерам, независимо от места их прежней работы и места жительства.

К основным задачам Пенсионного фонда РФ можно отнести следующие:

- целевой сбор и аккумуляция средств для выплаты пенсий и пособий на детей, а также организация их финансирования;
- участие на долговременной основе в финансовых федеральной и региональных программах по социальной поддержке населения;

- расширенное воспроизведение средств фонда на основе принципов самофинансирования и др.

К источникам образования Пенсионного фонда РФ относятся:

- страховые взносы работодателей;
- страховые взносы граждан РФ;
- ассигнования из федерального бюджета, выделяемые на выплату пенсий и различных видов пособий;
- средства, возмещаемые Пенсионному фонду Фондом занятости населения РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным, добровольные взносы и др.

В условиях перехода к рынку появляется проблема занятости, безработицы, переподготовки кадров. В целях обеспечения профессионального переобучения и переподготовки кадров, материальной поддержки безработных, организации и функционирования бирж труда в соответствии с Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» создана специальная служба занятости. Настоящим законом предусмотрен механизм регулирования занятости населения, меры социальной защиты трудящихся, принципы выплаты пособий безработным.

**Средства Государственного фонда занятости населения** являются государственной собственностью и с августа 1996 года находятся в оперативном управлении и распоряжении Министерства труда и социального развития Российской Федерации.

Средства фонда занятости не входят в состав бюджетов. В структуру фонда занятости входят федеральный фонд занятости, фонды занятости в республиках в составе РФ, автономной области, автономных округах, краях, областях, городах и районах (кроме районов в городах).

Согласно ст. 22 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» источником образования Государственного фонда занятости являются: обязательные страховые взносы работодателей, обязательные страховые взносы с заработка, бюджетные ассигнования, добровольные взносы и другие поступления.

В соответствии с Положением о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 8 июня 1993 г., полученные средства направляются: на мероприятия по осуществлению профориентации, профподготовки и переподготовки безработных граждан, организацию общественных работ, выплату пособий по безработице, мероприятия по созданию дополнительных рабочих мест и др.

В соответствии с Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» созданы **Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования**, правовой базой функционирования которых являются соответствующие Положения, утвержденные Постановлениями Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993 г.

Деятельность названных фондов направлена на реализацию государственной политики в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования. Федеральный фонд создается Правительством РФ, а территориальные фонды создаются соответственно представительными и исполнительными органами власти республик в составе РФ, автономной области, автономного округа, края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Средства, поступающие в данные фонды, являются собственностью государства и не включаются в состав бюджетов.

Особое место среди государственных внебюджетных фондов занимает **Фонд социального страхования Российской Федерации**, созданный для финансирования расходов по социальному страхованию.

Источниками образования Фонда социального страхования являются:

- страховые взносы работодателей;

- страховые взносы граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью;
- страховые взносы некоторой категории граждан;
- доходы от инвестирования части временно свободных средств фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады;
- ассигнования из республиканского бюджета РФ на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах;
- добровольные взносы граждан и юридических лиц;
- иные доходы.

Помимо названных социальных фондов могут создаваться и экономические внебюджетные фонды в целях развития и возрождения каких-то регионов, видов деятельности, а также фонды, направленные на финансирование научных исследований, отдельных направлений хозяйственной деятельности и т. д. Они создаются на федеральном и региональном уровнях. К таким фондам относятся: региональные и местные внебюджетные фонды развития жилищного строительства, отраслевые и межотраслевые фонды научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и др. Эти фонды создаются в соответствии с законами Российской Федерации, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также решениями иных органов на региональном и местном уровнях.

Так, в целях реализации производственных задач созданы дорожные фонды, фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы РФ, фонд воспроизводства, охраны и защиты лесов.

Представительные органы государственной власти и местного самоуправления вправе создавать различные государственные и местные внебюджетные фонды для определенных целей (например, экологические фонды, субвенционные внебюджетные фонды и другие).

## **1.5 Лекция № 5. (2 часа) Бюджетное право как подотрасль финансового права**

### **1.5.1 Вопросы лекции**

1. Предмет, метод, источники бюджетного права.
2. Понятие и виды бюджетных правоотношений.
3. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.

### **1.5.2. Краткое содержание вопросов**

#### **1. Предмет, метод, источники бюджетного права**

**Бюджетное право** - основной раздел финансового права, включающий в себя финансово-правовые нормы, устанавливающие структуру бюджетной системы Российской Федерации, перечень бюджетных доходов и расходов, порядок распределения их между различными видами бюджетов, бюджетные права Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, регламентирующие бюджетный процесс, регулирующие формирование и использование государственных внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития страны и других потребностей общества, а также устанавливающие ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Нормы бюджетного права по своему содержанию подразделяются на материальные и процессуальные. Бюджетные материальные нормы закрепляют структуру бюджетной системы Российской Федерации, перечень доходов и расходов бюджетов,

распределение их между различными бюджетами и т. д. К бюджетным процессуальным нормам относятся нормы, регламентирующие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов государства и местных бюджетов, порядок составления и утверждения отчета об исполнении бюджета, осуществление государственного и муниципального финансового контроля в области бюджетной деятельности.

Нормы бюджетного права закрепляют бюджетные права различных субъектов бюджетного права. Бюджетные права - это правомочия субъектов бюджетного права, выражющиеся в праве получать определенные бюджетные доходы, распределять бюджетные средства по своему усмотрению, самостоятельно исполнять бюджет, используя предусмотренные им ассигнования, и т. д.

Важнейшими нормами бюджетного права, закрепленными в Бюджетном кодексе Российской Федерации, являются нормы, разграничитывающие компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений.

В соответствии со ст. 7 БК РФ в области регулирования бюджетных отношений к **ведению Российской Федерации** относится:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов, иных доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- определение основ осуществления государственных и муниципальных заимствований, а также основ управления государственным и муниципальным долгом;
- установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления отчетности об исполнении и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- установление федеральными законами порядка осуществления заимствований Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, управления долгом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- осуществление государственных заимствований Российской Федерации и предоставление кредитов иностранным государствам, а также управление государственным долгом Российской Федерации;
- установление порядка формирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;
- установление общих принципов и условий предоставления бюджетных кредитов;
- установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;
- утверждение бюджетной классификации Российской Федерации;
- установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- формирование, обеспечение погашения и обслуживание внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;
- определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;
- установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

***К ведению субъектов Российской Федерации*** в области регулирования бюджетных отношений в соответствии со ст. 8 БК относится:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации;
- составление и рассмотрение проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждение и исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов Российской Федерации между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами;
- определение порядка направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности субъекта Российской Федерации, доходов от налогов и сборов субъекта Российской Федерации, иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами;
- установление совместно с органами государственной власти Российской Федерации порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам;
- установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;
- определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации;
- осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъекта Российской Федерации и управление государственным долгом субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 9 БК РФ к *ведению органов местного самоуправления* в области регулирования бюджетных отношений относится:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;
- составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;
- определение порядка направления в местные бюджета доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- определение порядка осуществления муниципальных заимствований;
- осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

Бюджетные права Российской Федерации реализуются органами государственной власти: Федеральным Собранием, Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти.

Бюджетные права субъектов Российской Федерации реализуются соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Бюджетные права местных (муниципальных) образований реализуются соответствующими органами местного самоуправления.

### **3.2. Понятия и виды бюджетных правоотношений.**

Общественные отношения, урегулированные нормами бюджетного права, приобретают форму бюджетных правоотношений. Бюджетные правоотношения, являясь одним из видов финансовых правоотношений, характеризуются всеми признаками, свойственными любому финансовому правоотношению. Но одновременно они имеют свои особенности, свойственные только этому виду финансовых отношений. Так, субъектами бюджетного правоотношения являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, местные самообразования, органы государственной власти всех трех ветвей, государственные юридические лица и другие получатели бюджетных средств.

Субъект бюджетного правоотношения принимает участие в распределении доходов и расходов между различными видами бюджетов либо является участником бюджетного процесса, в том числе получает денежные средства в форме бюджетного финансирования или бюджетного кредитования (бюджетной ссуды). Субъекты бюджетного правоотношения обладают одним из перечисленных выше признаков или несколькими признаками одновременно. Характерной особенностью бюджетного правоотношения является то, что оно не может, как правило, длиться свыше одного года и прекращается в конце соответствующего года, что не исключает возникновения нового бюджетного правоотношения между теми же субъектами.

В соответствии со ст. 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетными правоотношениями являются:

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением.

К бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие при установлении правового статуса участников бюджетного процесса, правовых основ порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

### **3. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства.**

Основанием для привлечения лица к юридической ответственности является совершение им правонарушения. Под нарушением бюджетного законодательства понимается неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом РФ порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов уровней бюджетной системы Российской Федерации.

К нарушителю бюджетного законодательства могут быть применены следующие меры: 1) предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; 2) блокировка расходов; 3) изъятие бюджетных средств; 4) приостановление операций по счетам в кредитных организациях; 5) наложение штрафа; 6) начисление пени; 7) иные меры, предусмотренные Кодексом и федеральными законами.

В соответствии с Кодексом применять меры принуждения могут руководители органов Федерального казначейства и их заместители, которые вправе:

1) списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств: а) используемых не по целевому назначению; б) подлежащих возврату в бюджет, срок которых истек;

2) списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

3) взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

4) выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

5) составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;

6) взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

7) приостанавливать операции по счетам в кредитных организациях сроком до одного месяца.

Как уже отмечалось, одной из мер принуждения, применяемых органами Федерального казначейства, является бесспорное списание бюджетных средств. В БК РФ предусмотрено бесспорное списание бюджетных средств с лицевых счетов их получателей, списание бюджетных средств со счетов Федерального казначейства и его территориальных органов без их распоряжения, списание средств со счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и со счетов местных бюджетов без распоряжения их финансовых органов, а также списание средств с лицевых счетов бюджетных учреждений без их распоряжения.

Бесспорное списание бюджетных средств с лицевых счетов получателей бюджетных средств осуществляется на основе постановления, подписанного руководителем (заместителем руководителя) соответствующего органа Федерального казначейства.

Названное постановление принимается в течение 10 дней после составления акта проверки получателя бюджетных средств, подписанного должностным лицом органа Федерального казначейства, либо на основании заключения должностного лица того же органа об истечении срока возврата бюджетных средств или процентов (платы) за пользование бюджетными средствами.

При недостаточности средств на лицевом счете получателя бюджетных средств постановление о бесспорном списании бюджетных средств исполняется в соответствии с ч. 2 ст. 855 ГК РФ, при этом указанное постановление относится к очереди, предусматривающей расчеты с бюджетом.

Списание названных средств производится кредитной организацией либо Федеральным казначейством.

Списание средств с единого счета бюджета без распоряжения Федерального казначейства и его территориальных органов осуществляется по решению арбитражного суда.

Размер средств, списываемых со счета территориального органа Федерального казначейства, не может превышать разницу между суммой средств, находящихся на счете указанного территориального органа, и суммой средств, которые в момент списания отражены на лицевых счетах бюджетных учреждений либо считаются зачисленными на их счет.

Списание средств со счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и со счетов местных бюджетов без распоряжения органов, исполняющих соответствующие бюджета, осуществляется по решению арбитражного суда. Данное списание не должно превышать разницу между суммой средств, находящихся на счете соответствующего бюджета, и совокупной суммой средств, указанных в своде лимитов финансирования на месяц по всем получателям бюджетных средств.

Списание средств с лицевых счетов бюджетных учреждений без их распоряжения осуществляется в случаях, предусмотренных бюджетным законодательством. Порядок списания средств подробно регламентируется ст. 285-288 Бюджетного кодекса РФ.

В БК РФ впервые дается перечень различных нарушений бюджетного законодательства (ст. 283, 289-306), совершение которых является основанием для применения названных ранее мер. К сожалению, существуют противоречия и несовпадения между ст. 283 БК РФ, в которой перечислены основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства, и ст. 289-306, в которых раскрываются отдельные виды правонарушений. Перечень статьи 283 должен был бы носить исчерпывающий характер и включать все виды бюджетных правонарушений, но в следующих статья Кодекса дается характеристика некоторых видов правонарушений, не вошедших в данный перечень. Несомненно, что имеющиеся противоречия усложняют привлечение к ответственности виновных лиц, поэтому необходимо серьезно доработать данный раздел Бюджетного кодекса.

К нарушениям бюджетного законодательства законодатель, в частности, относит:

- нецелевое использование бюджетных средств;
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе;
- неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе;
- непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением;

- неперечисление либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств;
- несоответствие бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом;
- несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств бюджетной росписи;
- финансирование расходов сверх утвержденных лимитов;
- предоставление бюджетных кредитов, бюджетных ссуд с нарушением установленного порядка;
- предоставление бюджетных инвестиций с нарушением установленного порядка;
- предоставление государственных или муниципальных гарантий с нарушением установленного порядка;
- осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка;
- нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передачу их в доверительное управление;
- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств на лицевые счета получателям бюджетных средств;
- несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам.

За совершение названных видов нарушений предусмотрено наложение штрафов в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях и иные меры принуждения.

В частности, законодатель рассматривает такое правонарушение, как нецелевое использование бюджетных средств, выражющееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения (ст. 289 БК РФ).

За подобное нарушение предусмотрено применение различных санкций: наложение штрафа на руководителя получателя бюджетных средств в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях; изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления - уголовное наказание в соответствии с У К РФ.

## 1.6 Лекция № 6 (2 часа)

### Тема: Общие положения о налогах

#### 1.1.6 Вопросы лекции

1. Понятие налога, сбора. Виды налогов.
2. Понятие налоговой системы РФ.
3. Характеристика порядка взимания отдельных видов налогов (круг плательщиков, объект налогообложения, налоговая база, ставки, порядок исчисления и уплаты):
  - налог на доходы с физических лиц;
  - налог на добавленную стоимость
  - налог на имущество предприятий
  - единый социальный налог

- налог в порядке наследования или дарения
- налог на имущество физических лиц
- земельный налог.

### **1.1.6. Краткое содержание вопросов.**

#### **1. Понятие налога, сбора. Виды налогов.**

Определения налога и сбора даны в статье 8 Налогового кодекса. Под налогом понимается обязательный индивидуально-безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Налоги – это обязательные платежи в бюджеты, которые составляют основную часть государственных и муниципальных доходов, уплачиваемые различными субъектами в установленном законом порядке, в определенные сроки и в определенном размере. Налоги бывают прямыми и косвенными.

Косвенные налоги называются акцизами. Классификация налогов возможна и по уровню бюджета, в который они поступают.

В Налоговом кодексе установлены три группы налогов:

1. Федеральные налоги и сборы (статья 13 Налогового Кодекса).
2. Региональные налоги и сборы (статья 14 Налогового Кодекса).
3. Местные налоги и сборы (статья 15 Налогового Кодекса)

Налоги в обществе и в государстве выполняют две функции:

1. фискальную (обеспечение казны соответствующего уровня)
2. регулирующую (в настоящее время используется недостаточно)

Налоги имеют ряд правовых признаков. Они уплачиваются независимо от финансового положения плательщика. Уплата налогов не зависит от воли сторон. Налоги без эквивалентны (то есть неизвестно на что они идут и куда). Установление налога – это суверенное право государства, которое реализуется им в решениях высших законодательных органов. Исключением здесь является лишь местные налоги и сборы, но их перечень устанавливается Федеральным законом.

#### **2 Понятие налоговой системы РФ.**

Выяснение вопроса о том, что есть налоговая система России и как это понятие соотносится с понятием «система налогов и сборов России», предполагает дать ответ на вопрос: из каких частей состоит система налогов и сборов России? Ответ на этот вопрос заключает в себе представление о внутренней структуре системы налогов и сборов России.

Понятие «система» означает, что налоги и сборы представляют собой целостное образование, состоящее из множества элементов, сходящихся между собой в определенной связи (координации, функциональной зависимости и т.д.). Система налогов и сборов России связана с бюджетным устройством страны и предопределена ее государственным устройством. Как известно, в соответствии со статьей 1 Конституции

РФ Россия является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления.

Бюджетная система России включает три уровня – федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований). Соответственно система налогов и сборов России также состоит из трех уровней – трех подсистем более низкого порядка. Взимаемые в установленном порядке налоги и сборы объединяются в эти три подсистемы: подсистемы федеральных налогов и сборов, региональных налогов и сборов, а также местных налогов и сборов.

Специфическим свойством системы налогов и сборов России является ее **единство**. Оно обусловлено единством целей и задач существования налогов всех трех видов (финансовое обеспечение реализации государством его функций), единством принципов организации системы, а также единством экономических и юридических принципов установления и взимания входящих в систему налогов и сборов, единой правовой базой, единой системой обеспечивающих ее функционирование государственных органов, наконец, единством экономических отношений, результаты которых и выступают экономическим источником налогообложения.

Поскольку «кирпичиками» системы налогов и сборов являются все законно установленные в нашей стране налоговые платежи, следовательно, система налогов и сборов России представляет собой определенным образом сгруппированных и взаимосвязанных налогов и сборов, взимание которых предусмотрено налоговым законодательством

Таким образом, система налогов и сборов России, представляя собой целостный комплекс взаимосвязанных элементов, одновременно сама является элементом системы более высокого порядка – **элементом налоговой системы России**.

В настоящее время понятие «налоговая система России» не имеет легального определения, что следует отнести к недостаткам налогового законодательства.

**Итак, налоговая система России представляется совокупностью:**

Системы налогов и сборов России;  
Системы налоговых правоотношений;  
Системы участников налоговых правоотношений;  
Нормативной правовой базы в сфере налогообложения.

**3.3. Характеристика порядка взимания отдельных видов налогов (круг плательщиков, объект налогообложения, налоговая база, ставки, порядок исчисления и уплаты).**

**Налоги и сборы с физических лиц (граждан)**

Ныне действующая система налогов с физических лиц существует с 1992 г. и включает в себя: федеральные налоги, подоходный налог, налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, а также местный налог - налог на имущество. Кроме того, физические лица уплачивают налоги, которые вносят и юридические лица: земельный налог; налог с владельцев транспортных средств, зачисляемый в дорожные фонды; местные налоги, устанавливаемые по решению органов местного самоуправления (налог на рекламу, налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров и др.). Граждане также уплачивают большое число разнообразных сборов (сбор с владельцев собак, лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями, курортный сбор, сбор за выдачу ордера и др.), включаемых в налоговую систему РФ.

Ранее действовавшие налоги: налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, сельскохозяйственный налог, налог на владельцев строений - были отменены.

Рассмотрим важнейшие виды налогов и сборов, уплачиваемых физическими лицами.

**Подоходный налог с физических лиц** - самый значительный налог, уплачиваемый физическими лицами, относится к федеральным налогам.

**Плательщиками налога** являются граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, как имеющие, так и не имеющие постоянного места жительства в России. Закон различает налогообложение лиц, имеющих постоянное место жительства (лица, проживающие в РФ в общей сложности не менее 183 дней в календарном году) и не имеющих такового.

**Объект налогообложения** - совокупный доход физического лица, полученный им в календарном году (то есть с 1 января по 31 декабря) как в денежной (национальной или иностранной валюте), так и в натуральной форме. Доходы, полученные в натуральной форме, учитываются по государственным регулируемым ценам, а при их отсутствии - по свободным (рыночным) ценам на дату получения дохода.

У физических лиц, постоянно проживающих в РФ, учитывается доход от источников в РФ и за ее пределами, а у физических лиц, не имеющих постоянного места жительства в РФ, - только от источников в РФ.

Закон устанавливает **перечень доходов, не подлежащих налогообложению**. Не включаются в совокупный доход:

- государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательством РФ, за исключением пособий по временной нетрудоспособности, в том числе по уходу за больным ребенком;

- пенсии;
- алименты физическим лицам;
- стипендии студентам и аспирантам;

- суммы материальной помощи (независимо от ее размера), оказываемой физическим лицам в связи со стихийным бедствием или другим чрезвычайным обстоятельством в целях возмещения причиненного им материального ущерба или ущерба их здоровью на основании решений органов законодательной (представительной) и (или) исполнительной власти, органов местного самоуправления, иностранными государствами, а также создаваемыми в соответствии с международными договорами РФ правительственными и неправительственными межгосударственными организациями;

- суммы оказываемой в других случаях материальной помощи в пределах до двенадцатикратного установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда в год включительно;

- проценты и выигрыши по вкладам в учреждениях, находящихся на территории Российской Федерации, по государственным казначейским обязательствам, облигациям и другим государственным ценным бумагам бывшего СССР, Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также облигациям и ценным бумагам, выпущенным органами местного самоуправления;

- стоимость натурального довольствия, предоставляемого в соответствии с действующим законодательством, а также суммы, выплачиваемые взамен этого довольствия;

- суммы, получаемые в течение года, от продажи квартир, жилых домов, дач, садовых домиков, земельных участков, земельных паев (долей), принадлежащих физическим лицам на праве собственности, в части, не превышающей пятнадцатикратного установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда, а также суммы, получаемые в течение года от продажи другого имущества, принадлежащего физическим лицам на праве собственности, в части, не превышающей четырнадцатикратного установленного законом размера минимальной оплаты труда и т. д.

Кроме того, закон устанавливает перечень доходов, не подлежащих налогообложению, в нем предусматриваются виды доходов, которые вычитаются из совокупного годового дохода. Совокупный годовой доход уменьшается на определенную сумму установленного законодательством необлагаемого минимума доходов:

а) в размере пятикратной минимальной заработной платы - для Героев Советского Союза, Российской Федерации, лиц, награжденных орденом Славы трех степеней, инвалидов и участников Великой Отечественной и гражданской войн; лиц, получивших лучевую болезнь вследствие аварии на Чернобыльской АЭС; инвалидов I и II групп, инвалидов с детства и других категорий граждан;

б) в размере трехкратной минимальной заработной платы - для родителей и супругов военнослужащих, погибших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР, РФ или при исполнении иных обязанностей военной службы; военнослужащих, выполнивших интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия; для одного из родителей (по их выбору), супруга, опекуна или попечителя, на содержании у которого находится совместно с ним проживающий и требующий постоянного ухода инвалид с детства или инвалид I группы; инвалидов III группы, имеющих на иждивении престарелых родителей или несовершеннолетних детей и др.

Совокупный доход уменьшается на суммы доходов, перечисляемые по заявлениям физических лиц на благотворительные цели предприятиям, учреждениям и организациям культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения, частично или полностью финансируемые из соответствующих бюджетов, а также суммы, удержанные в Пенсионный фонд Российской Федерации.

С 4 января 1998 г. в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 31 декабря 1997 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О подоходном налоге с физических лиц» установлена зависимость между необлагаемым минимумом дохода и размером дохода, получаемого гражданином с начала года. По ранее действующему правилу определенной категории физических лиц предоставлялся ежемесячный вычет (стандартный) в размере однократной минимальной месячной оплаты труда. Этот вычет осуществлялся независимо от размера полученного физическим лицом дохода. По новому правилу уменьшение дохода для целей налогообложения будет зависеть от суммы дохода, полученного физическими лицами в течение года. Федеральным законом от 31 марта 1999 г. № 65-ФЗ изменены размеры дохода, полученного физическими лицами в течение года, для определения размера ежемесячного вычета при налогообложении.

Так, если у физического лица совокупный годовой доход в 1999 г. не превысил 10 000 руб., то он подлежит уменьшению ежемесячно на двукратный установленный законом минимальный размер оплаты труда. У физических лиц, доход которых в течение 1999 года составил от 10 001 до 30 000 руб. совокупный налогооблагаемый доход ежемесячно уменьшается на двукратный размер минимальной месячной оплаты труда до месяца, в котором доход, начисленный с начала года, не превысил 10 000 руб. Далее с месяца, в котором доход превысил 10 000 руб., налогооблагаемый доход уменьшается на однократный минимальный месячный размер оплаты труда.

Если у физического лица с начала 1999 года доход превысил 30 000 руб., уменьшение облагаемого дохода не производится. Аналогично этому порядку представляются и вычеты на детей и иждивенцев.

Установлен одинаковый в основном порядок налогообложения всех видов доходов, но имеются и определенные особенности. Так, налогообложение доходов, получаемых за выполнение трудовых и иных приравненных к ним обязанностей по месту основной работы (службы, учебы), осуществляют предприятие, учреждение, организация с начала календарного года по истечении каждого месяца. При этом учитывается доход, полученный не только от выполнения основных трудовых обязанностей, но и по совместительству, и от выполнения работ по гражданско-правовому договору в этой же организации. По истечении года производится перерасчет налога исходя из суммы совокупного дохода, начисляемого физическому лицу в течение календарного года.

Обязанности налогоплательщика, налогового агента и сборщиков налогов установлены ст. 23, 24, 25 Налогового кодекса РФ и другими нормативными правовыми актами о налогах и сборах.

При этом в законодательстве о налогах и сборах содержится «запрещающая норма», согласно которой при заключении договоров и иных сделок запрещается включение в них налоговых оговорок, в соответствии с которыми выплачивающие доход предприятия, организации и физические лица, зарегистрированные в качестве предпринимателей, принимают на себя обязательства нести расходы, связанные с уплатой налога за физическое лицо. Уплата налога с доходов физических лиц за счет средств предприятий, учреждений и организаций не допускается.

К федеральным налогам, уплачиваемым физическими лицами, по ныне действующему законодательству о налогах и сборах относится и налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения. При этом следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 15 НК РФ (ч. I), рассматриваемый налог будет относиться к местным налогам и сборам. Его наименование несколько изменится, и он будет называться «налог на наследование или дарение».

Правовой основой уплаты налога на наследование или дарение являются Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. I), Федеральный закон Российской Федерации «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ, ст. 19 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г., Закон Российской Федерации от 12 декабря 1991 г. № 2020-1 «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» и другие нормативные правовые акты.

*Плательщиками налога являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, которые становятся собственниками имущества, переходящего к ним на территории Российской Федерации в порядке наследования (как по закону, так и по завещанию) или дарения.*

*Объекты налогообложения* - жилые дома, квартиры, дачи, садовые домики в садоводческих товариществах, автомобили, другие транспортные средства, предметы антиквариата и искусства, ювелирные изделия и т. д.

Налогообложение различается в зависимости от правового основания перехода имущества. Более льготное налогообложение установлено при переходе имущества по наследству.

В зависимости от принадлежности к той или иной группе установлены *ставки налога*, зависящие также от стоимости имущества, переходящего по наследству.

Налогоплательщики при уплате налога на имущество, переходящее в порядке дарения, разделены на две группы:

- дети, родители;
- другие физические лица.

Закон предусматривает определенные льготы. От налога освобождены: имущество, переходящее в порядке наследования или дарения супругу; жилые дома (квартиры) и накопления в ЖСК, если наследники (одаряемые) проживают в этих домах (квартирах) совместно с наследодателями (дарителями) на день открытия наследства или оформления договора дарения. Не облагаются налогом жилые дома, переходящие в порядке наследования инвалидам I и II групп.

Налог на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения, не взимается со стоимости транспортных средств, переходящих в порядке наследования членам семей военнослужащих, потерявших кормильца. Не являются плательщиками налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, сотрудники дипломатических и консульских представительств и приравненных к ним международных организаций, а также члены их семей.

**Налоги на имущество физических лиц** были установлены Законом РФ «О налогах с имущества физических лиц» от 9 декабря 1991 г. с последующими изменениями и дополнениями, последние из которых были внесены Федеральным законом от 17 июля 1999 г.

**Плательщиками налогов** являются физические лица - собственники имущества, отнесенного Законом к объектам налогообложения. Если названное имущество находится в общей долевой собственности нескольких физических лиц, налогоплательщиком считается каждое из них соразмерно своей доле в этом имуществе. Таким же образом определяются налогоплательщики, если имущество находится в общей долевой собственности физических и юридических лиц. Вместе с тем, если имущество находится в общей совместной собственности нескольких физических лиц, на них возложена ответственность по исполнению налогового обязательства.

**Объектом налогообложения** является имущество, которое разделено на две группы. К первой группе отнесены жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения. Ко второй группе - транспортные средства: самолеты, вертолеты, теплоходы, катера, яхты, мотосани, моторные лодки и другие водно-воздушные транспортные средства.

**Ставки налогов** также делятся на группы в зависимости от характера объекта налога.

Поскольку данный налог является местным, в Законе определены предельные ставки налога на строения и сооружения в зависимости от их стоимости.

Налог на транспортные средства уплачивается ежегодно по ставкам, установленным представительными органами местного самоуправления. Размер налога определяется в процентах от размера минимальной оплаты труда, действующего на 1 января года, за который начисляется налог, и устанавливается в зависимости от вида транспортного средства с каждой лошадиной силы (с каждого киловатта мощности), с каждого пассажироместа, с каждой регистровой тонны валовой вместимости.

Льготы, предоставляемые налогоплательщикам, делятся на несколько групп. Так, Законом предусмотрены льготы для налогоплательщиков по всем видам объектов, к которым отнесены Герои Советского Союза и Российской Федерации, лица, награжденные орденом Славы трех степеней, участники Великой Отечественной войны, инвалиды I и II групп и инвалиды с детства и другие лица.

Помимо этого освобождаются от налога на строения, помещения, сооружения пенсионеры, лица, участвовавшие в боевых действиях в мирное время, и иные лица.

Исчисление налогов возложено на налоговые органы, которые вручают налогоплательщикам платежные извещения не позднее 1 августа.

## **1.7 Лекция № 7. (2 часа) Налоговое право Российской Федерации**

### **1.1.1. Вопросы лекции.**

1. Понятие налогового права РФ (предмет, метод, субъекты)
2. Источники налогового права: понятие и виды, законодательство о налогах и сборах.
3. Понятие налоговых правоотношений, их отличительные черты. Виды налоговых правоотношений.
4. Налоговый контроль: понятие и формы проведения.
5. Налоговое правонарушение: понятие, виды. Ответственность в налоговом праве.

### **1.1.2. Краткое содержание вопросов.**

#### **1. Понятие налогового права РФ (предмет, метод, субъекты)**

Налоговое право – это отрасль системы права России, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере налогообложения, формирующиеся в процессе функционирования налоговой системы.

Общественные отношения, которые иначе могут быть названы налоговыми правоотношениями, и составляют предмет налогового права. Эти общественные отношения в сфере налогообложения, налоговые правоотношения «охватывают» разнообразные сферы государственных, имущественных, властно-распорядительных отношений и имеют сложносоставной характер.

## **2. Источники налогового права.**

Основные начала и принципы налогообложения закреплены на базе Конституции (Статья 57) в статье 3 Налогового кодекса РФ:

1 Каждое лицо должно уплачивать законом установленные налоги и сборы  
2.Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер

3. Налоги и сборы должны иметь экономическое обоснование и не могут быть произвольными

4. Не допускается устанавливать налоги и сборы, нарушение единственное экономическое пространство России 5.Федеральные налоги и сборы устанавливаются Федеральным законом (Налоговый кодекс), при этом законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщика обратной силы не имеют (статья 57 Конституции Российской Федерации), 6.При установлении налогов должны быть установлены все элементы налогообложения 7.Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика или плательщика сборов

## **3. Налоговое правоотношение (субъект, объект, содержание).**

В литературе сложилось два подхода к исследованию понятия налогового правоотношения. Первый из них основан на положениях ст. 2 НК РФ, в соответствии с которой законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения, складывающиеся в процессе установления, введения и взимания налогов и сборов в Российской Федерации, а также осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц, привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Данный подход носит описательный характер. С его помощью налоговые правоотношения отграничиваются от смежных правоотношений. При этом подходе налоговые правоотношения определяются как разновидность общественных отношений, специфика которых обусловлена нормами законодательства о налогах и сборах.

В соответствии со второй точкой зрения под налоговыми правоотношениями понимаются определенные экономические и организационные отношения, объективные свойства которых определяют необходимость их включения в сферу налогово-правового регулирования и охраны.

И.И. Кучеров определяет налоговые правоотношения как разновидность финансово-правовых отношений, урегулированных нормами налогового права, а также выделяет основные налоговые правоотношения и производные от них. К основным налоговым правоотношениям он относит отношения по установлению и взиманию налогов и сборов. К производным налоговым правоотношениям относит: отношения по введению налогов и сборов; отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля; отношения, возникающие в процессе обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц; отношения, возникающие в процессе привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений.

М.В. Карасева также рассматривает налоговые правоотношения как «общественные отношения, возникающие на основе реализации норм налогового права.

Налоговое правоотношение является разновидностью правоотношения финансового, ибо налоговое право является подотраслью финансового права»

В связи с этим характеристика налогового правоотношения в основных чертах сходна с характеристикой финансового правоотношения:

1. Налоговое правоотношение возникает, развивается в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, но лишь в той части финансовой деятельности государства и муниципальных образований, которая обеспечивает собирание государством и муниципальными образованиями денежных средств в казну государства и муниципальных образований. В этом смысле сфера возникновения и развития налогового правоотношения опосредует не всю финансовую деятельность государства и муниципальных образований, а только ее часть;

2. Налоговое правоотношение является формой реализации публичных интересов, в связи с чем оно является, по сути, публично-правовым отношением. Это следует из того, что налоговое правоотношение возникает на основе реализации нормы налогового права, которая является средством реализации в первую очередь интересов государства, всего общества;

3. Налоговое правоотношение является отношением экономическим. Это следует из того, что финансовые, в том числе налоговые, отношения являются видовой характеристикой отношений экономических, так как последние имеют не только натурально-вещественную, но и стоимостную форму. Налоговые правоотношения и представляют собой как раз экономические отношения в стоимостной форме, т. е. денежной форме;

4. Важнейшей характеристикой налоговых правоотношений является их имущественный характер. В качестве имущественных благ в налоговых правоотношениях выступают денежные средства (финансовые ресурсы). В рамках налоговых правоотношений денежные средства (финансовые ресурсы) переходят от различных субъектов к государству или муниципальному образованию. Однако, подчеркивая имущественный характер налогового правоотношения, надо помнить, что налоговые правоотношения неоднородны. Среди них выделяют материальные и процессуальные правоотношения. В рамках материальных налоговых правоотношений непосредственно происходит движение финансовых ресурсов от одних субъектов (налогоплательщиков, налоговых агентов и т. д.) в распоряжение других (государства и муниципальных образований). Процессуальные налоговые правоотношения обеспечивают реализацию материальных налоговых правоотношений. Они возникают в связи с осуществлением налогового контроля, принудительной уплатой налогов, привлечением к налоговой ответственности и т. д. Безусловно, эти отношения не являются в строгом смысле слова имущественными, ибо они не опосредуют движение финансовых ресурсов. Однако данные отношения имеют конечной целью движение денежных средств, а точнее, перемещение финансовых ресурсов от одних субъектов к другим. В связи с этим налоговые правоотношения во всей совокупности могут быть охарактеризованы как имущественные и связанные с ними неимущественные, возникающие в конечном счете по поводу денежных средств (финансовых ресурсов);

5. Налоговое правоотношение является властным. Это обусловлено тем, что оно является формой реализации налогово - правовой нормы, имеющей императивный характер.

В то же время налоговые правоотношения обладают и рядом специфических особенностей, которые отличают их от иных финансовых правоотношений. К ним могут быть отнесены следующие.

Налоговые правоотношения отличаются прежде всего сферой финансовой деятельности, поскольку к ним относятся отношения, как отмечалось ранее, складывающиеся в процессе установления, введения и взимания налогов и сборов в Российской Федерации, а также осуществления налогового контроля, обжалования актов

налоговых органов и действий и бездействия их должностных лиц, привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Особая сфера возникновения и существования налоговых правоотношений обуславливает и некоторые особенности их субъектно-объектного состава, например, участие налоговых органов, а также содержание как совокупности взаимосвязанных и взаимообусловленных прав и обязанностей сторон в названной сфере.

Налоговые правоотношения могут существовать лишь в правовой форме, т.е. «при наличии соответствующего закона, только в форме правоотношения», поскольку обязанность уплачивать налоги устанавливается только законодательно. Следовательно, правовая форма в данном случае является определяющей для возникновения, изменения или прекращения общественного отношения.

Более глубокому пониманию сущности данного явления способствует рассмотрение видов налоговых правоотношений. В юридической литературе предлагаются различные классифицирующие признаки.

В зависимости от функций, выполняемых нормами права, принято различать регулятивные и охранительные налоговые правоотношения.

К первым могут быть отнесены отношения по установлению, введению, взиманию налогов и сборов. Ко второму виду относятся, в частности, отношения по привлечению к налоговой ответственности.

По характеру налоговых норм они делятся на отношения материальные и процессуальные. Если отношения по поводу исчисления, уплаты налога или сбора, выполнения иных налоговых обязанностей относятся к материальным, то отношения, связанные с порядком назначения, проведения налоговых проверок, особенностей привлечения к налоговой ответственности, порядком обжалования актов налоговых органов и т.п., можно отнести к процессуальным.

По субъектному составу налоговые правоотношения можно подразделить на: 1) отношения, возникающие между РФ и субъектами РФ; между РФ и муниципальными образованиями; между субъектами РФ и муниципальными образованиями- к ним относятся отношения по поводу установления и введения налогов и сборов; 2) отношения между государством (муниципальными образованиями) в лице уполномоченных органов и налогоплательщиками, а также иными участниками налоговых правоотношений- по поводу взимания налогов и сборов, проведения налогового контроля, привлечения к налоговой ответственности, а также обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц.

По характеру межсубъектных связей они делятся на отношения абсолютные и относительные. Под абсолютными правоотношениями в теории права понимаются те, в которых точно определена лишь одна сторона. Например, отношения по установлению и введению налогов и сборов, в которых уполномоченный орган принимает соответствующий нормативный правовой акт, носящий обязательный характер для неопределенного числа субъектов. Относительными являются те правоотношения, в которых конкретные налогоплательщики выступают в качестве обязанных лиц, наделенных одновременно и соответствующими правами.

По содержанию они делятся на отношения, складывающиеся в процессе: 1) установления и введения налогов и сборов; 2) взимания налогов и сборов; 3) проведения налогового контроля; 4) привлечения к ответственности за налоговые правонарушения; 5) обжалования актов налоговых органов, а также действия (бездействия) их должностных лиц.

По цели они делятся на отношения основные и обеспечительные (сопутствующие). Традиционно основными считаются отношения по взиманию, уплате налога или сбора. В то же время отношения, возникающие по поводу постановки на налоговый учет, по проведению налоговых проверок и т.п. принято рассматривать как вспомогательные,

обеспечивающие выполнение обязанностей налогоплательщиком, предусмотренных налоговым законодательством

Более глубокому рассмотрению сущности налогового правоотношения способствует изучение его структуры, в которой также проявляются как общие, так и специфические черты налогового правоотношения как разновидности финансовых правоотношений.

Как и любое другое правоотношение, налоговое правоотношение имеет структуру, включающую следующие элементы: субъекты, объекты и содержание.

Под субъектами правоотношения понимаются лица, между которыми возникают юридические связи, взаимоотношения по поводу достижения соответствующих целей. К ним относятся, с одной стороны, государство, муниципальное образование в лице налоговых органов или их должностных лиц, а с другой стороны- налогоплательщики, плательщики сборов и иные обязанные лица.

Объектом налогового правоотношения является то, по поводу чего возникает налоговое правоотношение- налог, сбор, размер которого определяется установленными законодательством о налогах и сборах правилами, порядок их взимания, уплаты, осуществление в этой связи налогового контроля, привлечение к налоговой ответственности и обжалование актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц.

Под содержанием правоотношения понимаются права и обязанности субъектов налогового правоотношения.

Таким образом, налоговые правоотношения являются одним из видов финансовых правоотношений, поскольку нормы налогового права являются разновидностью финансово-правовых норм, а налоговое право- подотраслью финансового права.

Субъекты налоговых правоотношений и проблемы выделения плательщиков налогов и сборов.

Субъектом налогового правоотношения является любое лицо, поведение которого регулируется нормами налогового права и которое может выступать участником налоговых правоотношений, носителем субъективных прав и обязанностей.

При характеристике участников налоговых правоотношений следует различать: субъектов налогового права - лиц, обладающих правосубъектностью и потенциально способных быть участниками налоговых правоотношений; субъектов налоговых правоотношений- реальных участников конкретных налоговых правоотношений.

В рамках налоговых отношений экономические субъекты могут выполнять разные функции и выступать в качестве налогоплательщиков, налоговых агентов, налоговых представителей и налоговых посредников, поэтому ст. 9 НК РФ позволяет выделить четыре группы субъектов налогового права: 1) организации и физические лица, признаваемые в соответствии с НК РФ налогоплательщиками или плательщиками сборов; 2) организации и физические лица, признаваемые в соответствии с НК РФ налоговыми агентами; 3) налоговые органы (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы); 4) таможенные органы (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, подчиненные ему таможенные органы Российской Федерации.

Правовой статус участников налоговых отношений, перечисленных в ст. 9 НК РФ, регулируется всей совокупностью нормативных правовых актов о налогах и сборах, включая региональное налоговое законодательство и правовые акты органов местного самоуправления. Участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, являются организации и физические лица, признаваемые налогоплательщиками.

Понятие «налогоплательщик» относится к числу специфических терминов законодательства о налогах и сборах и используется исключительно в значениях,

определяемых соответствующими статьями НК РФ. Придание ст. 11 НК РФ понятию «налогоплательщик» статуса «специфического» означает, что данная категория присуща в первую очередь налоговому праву. Иными отраслями права или законодательства понятие «налогоплательщик» может использоваться только в том значении, которое ему придается НК РФ.

Налогоплательщиками и плательщиками сборов признаются организации и физические лица, на которых НК РФ возложена обязанность уплачивать соответствующие налоги и сборы.

Одним из основных критериев отнесения физического лица или организации к числу субъектов налогового права является потенциально возможная обязанность уплачивать причитающиеся налоги. Физические лица и организации приобретают налогово-правовой статус по причине предполагаемой возможности вступления в налоговые правоотношения с государством (муниципальным образованием) относительно уплаты установленных налогов или сборов. Налогоплательщиков в качестве субъектов налогового права характеризует потенциальная возможность быть участником определенного правоотношения по поводу установления, введения или взимания налогов, осуществления налогового контроля или привлечения к налоговой ответственности.

Налогоплательщики в качестве субъектов налогового права подразделяются на две группы: 1) организации; 2) физические лица.

В налоговом праве понятие организации соотносится с понятием юридического лица, применяемым гражданским законодательством. В целях реализации предписаний НК РФ организации подразделяются на два вида: 1) российские организации- юридические лица, образованные в соответствии с законодательством РФ; 2) иностранные организации- иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, их филиалы и представительства, созданные на территории Российской Федерации.

К числу налогоплательщиков-организаций относятся филиалы и иные обособленные подразделения иностранных организаций, расположенные на территории Российской Федерации, при условии, что налоговым законодательством на них возложена обязанность уплачивать конкретные налоги. Филиалы и иные обособленные подразделения российских организаций самостоятельными налогоплательщиками не являются, поскольку на основании ч. 2 ст. 19 НК РФ они только исполняют налоговые обязанности головных организаций в месте своего нахождения.

Налогоплательщиками- физическими лицами могут быть граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. На правовой статус налогоплательщика не влияет возраст налогоплательщика, поскольку обязанность по уплате налога возникает в момент приобретения объекта налогообложения. Среди налогоплательщиков- физических лиц выделяются особые категории субъектов- индивидуальные предприниматели и налоговые резиденты РФ.

Индивидуальными предпринимателями являются физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. К числу индивидуальных предпринимателей НК РФ также относит частных нотариусов, частных охранников и частных детективов. Индивидуальные предприниматели приобретают правовой статус налогоплательщика независимо от наличия гражданского- правового статуса предпринимателя. Так, п. 2 ст. 11 НК РФ указывает, что физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, но не зарегистрировавшиеся в качестве индивидуальных предпринимателей в нарушение требований гражданского законодательства, при исполнении налоговых обязанностей не вправе ссылаться на то, что они не являются индивидуальными предпринимателями.

Налоговыми резидентами Российской Федерации признаются физические лица, фактически находящиеся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году.

По законодательству некоторых зарубежных стран, например, Германии, в качестве налогоплательщиков может выступать семья в целом, а не конкретный гражданин. Такой подход связан не только с необходимостью реализации принципов правового государства в широком смысле, но и с тем, что в налоговом праве ФРГ в качестве основополагающего выступает принцип способности физических (или юридических) лиц осуществлять налоговые платежи. По российскому законодательству семья налогоплательщиком не является, хотя ценности демографической политики провозглашены и учитываются в национальных приоритетных проектах.

Напротив, в ФРГ, особенно при взимании подоходного налога, данное обстоятельство всемерно учитывается. Как результат, по подсчетам экспертов, налоговое бремя для честных налогоплательщиков сегодня составляет 40-45%.

Состав налогоплательщиков конкретизируется в части II Налогового кодекса применительно к каждому налогу и (или) сбору.

Главным признаком налогоплательщиков, отличающим их от всех иных лиц, является наличие обязанности уплачивать налоги или сборы. В соответствии со ст. 38 Налогового кодекса объектами налогообложения могут являться имущество, прибыль, доход либо иное экономическое основание, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога. Следовательно, обязанность по уплате налога возникает при наличии у лица объекта налогообложения.

Данное положение обладает высокой потенциальной конфликтностью, что обусловлено, в известной мере, противоречивым соотношением норм, регулирующих объекты гражданских прав, с нормами, устанавливающими объекты налогообложения. Так, исследователи, анализируя динамику судебной практики в данном направлении, делают следующие важные выводы. Первый из них связан с тем, что, хотя определение объекта налогообложения деюре не связано с фактом государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество, однако влияет на вывод о наличии или отсутствии объекта налогообложения. На определение объекта налогообложения влияет также правильная классификация сделок. Отмечены также нюансы влияния сроков исковой давности при налогообложении юридических лиц, правильное определение объектов недвижимости.

Таким образом, проблемой является устранение напряженности между нормами гражданского и налогового права, уточнение в доктрине понятийного аппарата объекта налогообложения. Здесь нелишне использовать достижения смежных наук для формирования оптимальной законодательной модели объекта налогообложения.

Налоговое законодательство по отдельным видам налогов предусматривает обязанность налогоплательщиков самостоятельно рассчитывать сумму налога и перечислять ее по надлежащему адресу, но по некоторым видам налогов такая обязанность отсутствует. Во втором случае обязанности налогоплательщика делегируются налоговыми агентами, которые исполняют поручения налоговых органов по исчислению, удержанию и перечислению в бюджет налогов.

В соответствии с НК РФ (ст. 24) налоговые агенты- это лица, на которых в соответствии с действующим законодательством возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджетную систему РФ.

Как правило, налоговыми агентами являются лица, выплачивающие другим субъектам доходы: работодатели; банки, выплачивающие доходы физическим лицам; российские организации, осуществляющие выплаты иностранным физическим или юридическим лицам.

Институт налоговых агентов обусловлен потребностью государства осуществлять текущий финансовый контроль за деятельностью налогоплательщиков. Однако налоговые органы не имеют возможности оперативно и постоянно контролировать финансово-хозяйственную деятельность плательщиков налогов или сборов, поэтому лица, являющиеся источниками доходов, наделяются обязанностями налоговых агентов.

Налогоплательщики, плательщики сборов и налоговые агенты могут участвовать в налоговых правоотношениях лично либо через своих представителей.

Российское налоговое право предусматривает две категории представителей: 1) законные - представители, наделенные соответствующими полномочиями законом или учредительными документами организации; 2) уполномоченные- представители, наделенные соответствующими полномочиями доверенностями, оформленными по правилам ст. 185 ГК РФ.

Представителями в налоговых отношениях могут быть физические лица и организации независимо от организационно- правовой формы. Существуют организации, которые специализируются на представительстве в налоговых отношениях.

Состав законных представителей налогоплательщика- физического лица аналогичен перечню представителей в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Относительно несовершеннолетних детей налоговыми представителями выступают их родители, по отношению к опекаемым или подопечным-опекуны или попечители.

Законными представителями организации выступают его органы, поскольку юридическое лицо приобретает права и принимает на себя обязанности через свои органы, действующие на основании закона, иных нормативных правовых актов или учредительных документов. Законным представителем организации может выступать и другое юридическое лицо, отношения с которым оформляются контрактом или договором поручительства. В данной ситуации законным представителем, реально участвующим в налоговых правоотношениях за своего клиента, будет только руководитель организации-представителя. Сотрудники организации-представителя могут действовать лишь на основании доверенности, оформленной в порядке передоверия.

Налоговым кодексом РФ установлено, что действия или бездействие законных представителей организации, совершенные в связи с участием этой организации в налоговых отношениях, расцениваются в качестве действий или бездействия самой представляющей организации. Таким образом, в российском налоговом праве действия законного представителя аналогичны действиям представляемого, что влечет и тождество юридических последствий - будет ли признано деяние правомерным или нет, виновным или невиновным, есть ли основания для применения смягчающих или отягчающих вину обстоятельств.

Участие представителя в налоговых отношениях не исключает возможности самостоятельного осуществления налогоплательщиком (плательщиком сборов) или налоговым агентом своих полномочий. В ряде налоговых отношений представительство неизбежно, даже если представляемое лицо и пожелает само выполнять фискальные права и нести обязанности. Например, несовершеннолетние или недееспособные лица в силу закона обязаны действовать через представителя. Также неизбежно налоговое представительство при подписании руководителем предприятия или главным бухгалтером поручений на перечисление налогов, налоговых деклараций и т. д.

Уполномоченным представителем налогоплательщика может быть физическое или юридическое лицо, наделенное налогоплательщиком правом представлять его интересы в отношениях с налоговыми органами и иными субъектами налогового права.

Поскольку уполномоченное представительство возможно только по волеизъявлению налогоплательщика, то такие отношения оформляются доверенностью. При этом уполномоченный представитель организации осуществляет свои полномочия на основании доверенности, выдаваемой по правилам гражданского законодательства.

Уполномоченный представитель физического лица осуществляет свои полномочия на основании нотариально заверенной доверенности.

Таким образом, отношения между налогоплательщиком и иным субъектом по поводу уполномоченного налогового представительства носят гражданско-правовой характер. НК РФ «учреждает» институт уполномоченного представительства, предоставляя налогоплательщику право самому решать вопрос о необходимости участия в налоговых отношениях через другое лицо. Детальное регулирование отношений между доверителем и представителем осуществляется в рамках гражданского права. Однако дальнейшие действия уполномоченного налогового представителя, его взаимоотношения с налоговыми органами и иными субъектами относительно вопросов налогообложения регулируются исключительно нормами налогового законодательства.

Налоговым кодексом РФ установлено правило, согласно которому не могут быть уполномоченными представителями налогоплательщика должностные лица налоговых органов, таможенных органов, органов государственных внебюджетных фондов, судьи, следователи, прокуроры и др.

В отличие от статуса законного представителя действия либо бездействие уполномоченного представителя не признаются без подтверждения действиями (бездействием) самого налогоплательщика. Существует два условия, при наличии одного из которых поступки уполномоченного представителя будут расцениваться в качестве действий (бездействия) самого налогоплательщика:

1) действия совершены на основании и в пределах доверенности, выданной налогоплательщиком;

2) в случае совершения уполномоченным представителем каких-либо деяний в пользу налогоплательщика без доверенности либо с превышением оговоренных в доверенности полномочий, но при последующем одобрении этих действий (бездействия) самим налогоплательщиком.

Следовательно, неблагоприятные действия уполномоченного представителя впоследствии могут быть нейтрализованы представляемым субъектом. Вместе с тем поручение участвовать в налоговых отношениях от своего имени другому лицу не снимает с налогоплательщика налоговых обязанностей, а также личной ответственности за противоправные деяния.

#### **4. Налоговый контроль: понятие, органы, осуществляющие налоговый контроль.**

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

Согласно п. 1 ст. 30 НК РФ к налоговым органам относятся федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы. В настоящее время это Федеральная налоговая служба (ФНС России) и ее территориальные органы, которые являются правопреемником Министерства по налогам и сборам РФ в части возложенных задач, функций, прав и обязанностей в области налогообложения, а также Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству по всем правоотношениям, связанным с представлением интересов Российской Федерации в процедурах банкротства. Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» названная структура определена в качестве федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью

исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей.

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

Основополагающие вопросы правового статуса налоговых органов установлены НК РФ, Законом РФ от 21.03.1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», Федеральным законом от 10.12.2003 №173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», а также иными нормативными правовыми актами.

Статья 2 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации» в качестве основополагающих принципов организации налоговых органов устанавливает единство, централизацию и иерархию построения. ФНС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями.

Таможенными органами РФ являются: Государственный таможенный комитет РФ и его территориальные подразделения; региональные таможенные управление РФ; таможни РФ; таможенные посты РФ.

В соответствии со ст. 34 НК РФ таможенные органы РФ пользуются правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию налогов при перемещении товаров через таможенную границу РФ.

Определенный в НК РФ круг участников не является исчерпывающим, поскольку число потенциальных и реальных участников налоговых правоотношений не ограничивается только теми участниками, которые определены в ст. 9 НК РФ. Налоговые отношения затрагивают большее количество субъектов, т.к. установление, ведение и взимание налогов в доход государства, осуществление налогового контроля и привлечение к ответственности за совершение налогового правонарушения требуют также привлечения иных физических и юридических лиц, органов власти и местного самоуправления, которые прямо не обозначены в качестве участников налоговых отношений, но наделены соответствующими правами и обязанностями.

## **5. Налоговое правонарушение: понятие, виды. Ответственность в налоговом праве.**

В соответствии со ст. 57 Конституции РФ каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Обязанность по уплате конкретных видов налогов и сборов, а также по представлению налоговой отчетности устанавливается Налоговым кодексом РФ (НК РФ). За неисполнение соответствующей обязанности виновное лицо несет ответственность. Этот общеправовой принцип применяется и в налоговых правоотношениях.

Раздел 6 НК РФ «Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение» определяет основание налоговой ответственности – налоговое правонарушение (ст.106 НК РФ) субъекта налоговой ответственности (ст.107 НК РФ), общие условия привлечения к налоговой ответственности (ст.108 НК РФ), формы вины при совершении налогового правонарушения (ст.110 НК РФ), обстоятельства, смягчающие и отягчающие налоговую ответственность, а также исключающие привлечение к ней лица (ст.109,111- 113 НК РФ).

Налоговая ответственность характеризуется определенной спецификой:

1. применение ответственности за нарушение налогового законодательства урегулировано нормами налогового права;

2. основанием ответственности является налоговое правонарушение;
3. данная ответственность состоит в применении к нарушителю специальных финансовых санкций- штрафов и пеней, поэтому она носит исключительно имущественный характер;
4. размер финансовых санкций увязан с размером «налогового ущерба» для бюджета как в объемном выражении, так и во временном;
5. законодательством предусмотрен особый порядок привлечения к ответственности: для юридических лиц- бесспорное взыскание, для физических- судебный порядок;
6. субъектами данной ответственности являются налогоплательщики и лица, способствующие уплате налогов;
7. к налоговой ответственности обязанных лиц привлекают налоговые органы, а в специально установленных случаях – таможенные органы.

Юридическая ответственность занимает одно из центральных мест в теории права, оставаясь и сегодня объектом научных споров, так как единого и общепризнанного понятия юридической ответственности, ее видов по тем или иным критериям классификации в правовой доктрине так и не сформировано. Значимость юридической ответственности в том, что она отражает специфику любых правовых явлений, их формальную определенность. Для нее характерны неотделимость от правонарушения (поскольку выступает как его следствие) и процессуальный порядок реализации.

Юридическая ответственность как правовой институт включает несколько отраслевых институтов ответственности- гражданско- правовой, административно-правовой, уголовно- правовой и дисциплинарный. Однозначного же восприятия такого явления, как ответственность за совершение налоговых правонарушений, в современной научной литературе не выработано. Одни авторы настаивают на его самостоятельности, другие относят его к разновидности финансовой, административной или уголовной ответственности.

Так, например, А.А. Гогин считает налоговую ответственность самостоятельным видом юридической ответственности, содержащим в себе два аспекта: позитивный, имеющий постоянный, созидательный характер, играющий главенствующую роль и свойственный большинству субъектов налоговых правоотношений; и негативный, представляющий собой временное явление, которое возникает вследствие нарушений требований правовых норм.

А.В. Брызгалин, дополняя приведенную точку зрения, подчеркивает, что в российской правовой системе сформировалось четко выраженное правовое явление – ответственность за налоговые правонарушения, которую вполне обоснованно можно обозначить как налоговую ответственность.

Анализ обеих точек зрения, позволяет сделать вывод, что авторы рассматривают ответственность за налоговые правонарушения как налоговую ответственность.

Иного мнения придерживается С.Г. Пепеляев, считающий, что налоговую ответственность можно рассматривать только как комплексный институт, объединяющий нормы различных отраслей права, направленные на защиту налоговых правоотношений. За нарушение налогового законодательства в зависимости от вида и тяжести деяния могут применяться лишь меры административной или уголовной ответственности. Данные виды юридической ответственности в установленных случаях могут применяться за нарушение или в связи с нарушением налогового законодательства.

Таким образом, ответственность за совершение налоговых правонарушений предлагается рассматривать как межотраслевой институт.

В свою очередь И.И. Кучеров полагает, что в зависимости от того, какое нарушение законодательства о налогах и сборах лежит в основе анализируемой ответственности, она может рассматриваться как разновидность финансовой, административной или уголовной ответственности. Лица, виновные в совершении

налоговых правонарушений, привлекаются к налоговой ответственности, являющейся разновидностью финансовой ответственности.

Однако большинство ученых относят ответственность, установленную нормами Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК РФ), к административной ответственности. Данная позиция основывается на следующих аргументах:

- например, любые, налагаемые на нарушителей штрафы, согласно ст.3.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях относятся к административным взысканиям, а поскольку «специфических мер воздействия за нарушения налогового законодательства НК РФ не предусмотрено, эти меры также сводятся к применению типичного административного взыскания- штрафа»;

- особый порядок взыскания налоговых санкций характеризует не сам штраф, а схему его применения, представляющую собой процессуальную форму реализации административной ответственности, не влияющую на ее материальное содержание;

- в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 05.07.01 №130-О налоговая санкция, прописанная в ст.119 НК РФ, приравнивается к административной.

Устанавливая тождество между этими понятиями, Конституционный суд исходил из того, что, поскольку налоговые санкции не относятся ни к уголовно-правовым, ни к гражданско-правовым взысканиям, в нормах Конституции Российской Федерации закреплено положение, что «штрафные санкции, применяемые налоговыми органами за нарушение норм законодательства, направленного на обеспечение фискальных интересов государства, относятся к мерам взыскания административно-правового характера (за административные правонарушения) и осуществляются в рамках административной юрисдикции, а потому правосудие по такого рода делам, по смыслу ч.2 ст.118 и ст.126 Конституции РФ, осуществляется посредством административного судопроизводства».

На основании изложенного можно сделать вывод, что поскольку штрафные санкции в области налогообложения не имеют особой специфики, их вполне можно отождествить с административными.

Кроме того, если налоговую ответственность рассматривать с применением материального (отраслевого) или процессуального критерия ответственности, то существенных отличий по данным критериям между налоговой и административной ответственностью практически не наблюдается, а значит, налоговая ответственность от административной ничем не отличается. Поэтому, как правильно отмечает С.Г. Пепеляев, рассмотрение налоговой ответственности как самостоятельного ее вида- результат терминологических неточностей, допускаемых законодателем.

Отдельного внимания требует исследование позиций ученых, выступающих за выделение ответственности за налоговые правонарушения в самостоятельный правовой институт финансового права, существующий не внутри, а наряду с административной ответственностью. Рассмотрим аргументы, на которых они основываются:

1. в соответствии с п.1 ст.1 НК РФ законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из НК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов. Таким образом, установленный законодателем критерий разграничения федеральных законов, относящихся к законодательству о налогах и сборах и выходящих за рамки этого законодательства, позволяет классифицировать все действующие в Российской Федерации федеральные законы на две группы: а) акты законодательства о налогах и сборах; б) иные федеральные законы.

Более того, согласно п.2 ст.1 НК РФ общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации относятся к предмету регулирования нормами НК РФ. Данные принципы включают и ответственность за совершение налоговых правонарушений (абз.6 п.2 ст.1 НК РФ). Таким образом, установленный законодателем источник правового регулирования института ответственности за совершение налоговых правонарушений- НК РФ- позволяет дистанцировать его от иных источников, регулирующих смежные отношения, но выходящих за рамки законодательства о налогах и сборах. Признание

самостоятельности отрасли права (финансового или налогового) означает самостоятельность входящих в нее правовых институтов (включая институт ответственности) и их обособленность от иных правовых отраслей;

2. Термин «административная ответственность» применяется в НК РФ в значении «исключение из общих правил», регулируемых нормами кодекса. Так, согласно п.1 ст.62 НК РФ срок уплаты налога не может быть изменен, если в отношении лица, претендующего на такое изменение, проводится производство по делу о налоговом правонарушении либо по делу об административном правонарушении, связанном с нарушением законодательства о налогах и сборах.

Необходимо отметить, что п.34 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 28.02.01 № 5 устанавливает критерий разграничения налоговой и иной ответственности физических лиц, который гласит, что если выявленные налоговым органом деяния совершены налогоплательщиками- физическими лицами в рамках налоговых правоотношений, определение которых дано в ст.2 НК РФ, вопрос о квалификации этих деяний как правонарушений и об их последствиях должен решаться только в соответствии с положениями Кодекса. При решении вопроса об ответственности должностных лиц организаций-налогоплательщиков (п.4 ст.108 и п.7 ст.101 НК РФ) следует принять во внимание, что указанные лица не являются субъектами налоговых правоотношений и не могут отвечать за свои деяния в соответствии с положениями Кодекса. При наличии оснований названные лица могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности. Привлечение определенного лица к конкретному виду ответственности исключает использование в отношении него другого вида ответственности, поскольку правовые основания для применения каждого вида различны.

Данную правовую позицию, кроме того, подтверждает и Определение КС РФ от 05.07.01 № 130-О.

Административная ответственность за правонарушения в области финансов, налогов и сборов в настоящее время устанавливается гл. 15 КоАП РФ. Наряду с этим законодатель при принятии кодекса в полной мере учел правовую позицию КС РФ о недопустимости одновременного привлечения физических лиц- индивидуальных предпринимателей к административной и налоговой ответственности за одни и те же деяния. Примечание к п.2 ст.15.3 КоАП РФ содержит перечень статей (15.4 - 15.9, 15.11), диспозиция которых аналогична статьям НК РФ, что может привести к одновременному наличию в одном и том же деянии признаков как налогового, так и административного правонарушения. В этой связи законодатель выделил специальную группу должностных лиц (по смыслу ст.2.4 КоАП РФ)- граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в отношении которых ответственность по вышеназванным нормам КоАП РФ не применяется;

3. НК РФ разграничивает предусмотренный им порядок привлечения к ответственности и схемы, установленные административным и уголовным законодательством.

Привлечение должностного лица, чьи деяния обусловили вину организации в совершении налогового правонарушения, к административной (уголовной или иной) ответственности, законодатель не связывает с возложением налоговой ответственности на организацию, поскольку ее налоговое правонарушение- лишь следствие действий (бездействия) ее должностных лиц, либо представителей (п.4 ст. 110 НК РФ). При этом привлечение того же физического лица к административной (уголовной) ответственности возможно лишь в случае доказанности его вины (п.1 ст.5 УК РФ, ст.2.1 КоАП РФ). Естественно, что в отношении одного лица при совершении одного деяния реализуется только одна форма и степень вины. Несмотря на это, по мнению ВАС РФ (п.38 Постановления Пленума от 28.02.01 № 5), решение вопроса о привлечении индивидуума к уголовной ответственности не является основанием для применения специальных правил исчисления срока давности для взыскания налоговых санкций с организаций, то есть, не

влечет соответствующих налоговых последствий для нее (ст. 115 НК РФ). В рассмотренной ситуации налоговая ответственность в части оснований и порядка ее применения жестко отделена от иной правовой ответственности.

Процедура применения уголовной, административной и (или) иной ответственности находит отражение в специальных актах процессуального законодательства - Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, КоАП РФ. Несмотря на наличие общих процессуальных институтов- получение объяснений (п.6 ст. 100 НК РФ и подп.6 п.2 ст.29.8 КоАП РФ), привлечение к налоговой ответственности характеризуется отсутствием возможности совершения ряда дополнительных процедур- задержание, доставление (ст.27.1 КоАП РФ);

4. анализ прописанных в главе 16 НК РФ налоговых санкций позволяет разделить предусмотренные в ней штрафы (денежные взыскания) на два вида: в твердой сумме и в процентах. Как правило, последние свойственны материальным составам правонарушений, а штрафы в твердой сумме- формальным.

Штрафы, налагаемые на правонарушителей в порядке производства об административных правонарушениях, определяются иначе: а) как процентная доля по отношению к установленной стоимости предметов, ставших объектом правонарушения; б) в удвоенном размере в случае совершения аналогичного правонарушения; в) в пределах кратных размеров по отношению к минимальному размеру оплаты труда; г) в процентах к должностному окладу правонарушителя; д) как процентная доля по отношению к доходам, дифференцированным с учетом особенностей статуса субъектов административного правонарушения.

Все приведенные аргументы, по нашему мнению, не должны рассматриваться по отдельности, вне связи с общепризнанными правовыми конструкциями. Разграничение правовых институтов, их обособление и классификация не должны нарушать общепринятую систему отраслей российского права, каждая из которых распространяется на особый вид общественных отношений (предмет правового регулирования), требующих и соответствующих методов правового регулирования.

Подводя итог рассмотрению мнений и аргументов ученых, следует обратить внимание на точку зрения Ю.А. Крохиной, которая отмечает, что современное состояние российской правовой системы таково, что каждый из видов нарушений законодательства о налогах и сборах регулируется самостоятельной отраслью права: финансовым, административным или уголовным

## **1.8. Тема № 8. (2 часа) Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)**

### **1.1. 1. Вопросы лекции**

1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в РФ.
2. Понятие и формы государственного и муниципального долга.
3. Правовое регулирование государственных (муниципальных) заимствований.
4. Управление государственным и муниципальным долгом.

### **1.1.2. Краткое содержание вопросов**

#### **1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита.**

Государственный и муниципальный кредит **как экономическая категория** представляет собой систему денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством (муниципальными образованиями) на добровольных основах для ис-

пользования временно свободных денежных средств граждан и хозяйствующих субъектов. Государственный и муниципальный кредит *как правовая категория* - это самостоятельный институт финансового права, представляющий собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на условиях добровольности, возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Государство и муниципальные образования используют государственный и муниципальный кредит для обеспечения постоянного процесса финансирования различных собственных потребностей. Полученные таким образом средства поступают в распоряжение органов государственной представительной и исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, превращаясь в дополнительные финансовые ресурсы. Они направляются на покрытие бюджетного дефицита. В последующем источником погашения государственных (муниципальных) займов и выплат процентов по ним выступают средства бюджета.

Важностью возникающих в процессе функционирования государственного (муниципального) кредита общественных отношений обусловлено их правовое регулирование. Правовой основой государственного (муниципального) кредита, в первую очередь, является Конституция Российской Федерации, где в п. 3 ст. 104 говорится, что «законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации». Пункт 4 ст. 75 Конституции Российской Федерации закрепляет, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. Помимо конституционных норм правовую основу государственного кредита с 1 января 2000 года образуют соответствующие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июля 1999 г. «О порядке перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сберегательного банка ССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации», а также иные законы и подзаконные нормативные акты.

Специфика финансовых правоотношений, складывающихся в области государственного (муниципального) кредита, заключается в том, что в названных отношениях государство (муниципальные органы) выступают в роли должника, заемщика, гаранта. Несмотря на это, именно эти органы в одностороннем порядке определяют условия проведения государственных (муниципальных) займов, что обусловлено государственно-властным характером финансово-правовых норм. Юридические и физические лица, добровольно вступившие в названные правоотношения, обязаны выполнять условия займа.

Как экономическая категория государственный (муниципальный) кредит находится на стыке двух видов денежных отношений - финанс и кредита, и, как следствие, несет в себе основные черты и финанс, и кредита. В качестве звена финансовой системы с помощью этого вида кредита государство и муниципальные образования формируют и используют денежные фонды.

Как один из видов кредита государственный (муниципальный) кредит имеет *ряд специфических черт*, к которым можно отнести: 1) добровольный характер этих отношений; 2) возвратный и платный характер; 3) в отличие от банковского кредита, где в качестве обеспечения выступают материальные ценности, при заимствовании средств государством (муниципальным образованием), обеспечением кредита служит все имущество, находящееся в их собственности; 4) привлекаемые в результате государственного (муниципального) кредита средства имеют специфический целевой характер - они направляются на погашение бюджетного дефицита. В то же время на

уровне субъекта Российской Федерации или муниципального образования привлекаемые таким образом средства могут иметь четко выраженную целевую направленность; 5) государственный (муниципальный) кредит носит срочный характер. В Бюджетном кодексе РФ оговорено, что государственные и муниципальные долговые обязательства не могут превышать соответственно 30 и 10 лет.

Данный вид кредита как финансовая категория выполняет три функции: распределительную, регулирующую и контрольную.

**Распределительная функция** обеспечивает формирование централизованных денежных фондов государства (муниципального образования) или их использование на принципах срочности, платности, возвратности. В нашей стране поступления от государственных заемов стали вторым после налогов методом финансирования расходов бюджета. При непроизводительном использовании мобилизованных в результате государственных заемов капиталов, например финансирования за их счет военных или социальных расходов, единственным источником их погашения становится налоги либо новые заемы.

**Регулирующая функция** государственного (муниципального) кредита проявляется в том, что государство (муниципальное образование), вступая в кредитные отношения, прямо или опосредованно воздействуют на состояние денежного обращения, процесс производства, занятость населения, уровень процентных ставок, в конечном счете - на финансовую политику.

Специфика **контрольной функции** в государственном (муниципальном) кредите проявляется в том, что с ее помощью контролируется целевое использование средств, сроки их возврата и своевременность уплаты процентов.

Функционирование государственного кредита ведет к образованию **государственного долга**, под которым понимаются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. Государственный долг полностью и без условий обеспечивается находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну (ст. 97 БК РФ).

Государственный долг подразделяется на **капитальный и текущий**. Капитальный государственный долг представляет собой всю сумму выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая проценты, которые должны быть уплачены по этим обязательствам. Текущий долг составляют расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам государства и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

В зависимости от субъектов-кредиторов государственный долг делится на **внутренний и внешний**.

Кредиторами по внутренним заемам преимущественно выступают физические и юридические лица, являющиеся резидентами данного государства. Внутренние заемы выпускаются в национальной валюте. Для привлечения средств эмитируются ценные бумаги, пользующиеся спросом на национальном фондовом рынке. Для дополнительного поощрения инвесторов используются различные налоговые льготы. Бюджетный кодекс РФ в ст. 89 определяет государственные внутренние заимствования как заемы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в валюте РФ, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения заемов другими заемщиками, выраженные в валюте РФ.

Внешние заемы размещаются на иностранных фондовых рынках в валюте других государств. При размещении таких заемов учитываются специфические интересы инвесторов страны размещения. Внешние заимствования РФ законодатель определяет как заемы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств,

международных финансовых организаций в иностранной валюте, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

Заемные средства мобилизуются в основном двумя способами:

- размещением долговых ценных бумаг;
- получением кредитов у специализированных финансово-кредитных институтов.

В зависимости от того, у какого субъекта возникают долговые обязательства в результате заемной деятельности, различают общегосударственный долг Российской Федерации, государственный долг субъекта Российской Федерации и муниципальный долг.

**Долговые обязательства, образующие государственный долг Российской Федерации**, могут выступать в форме:

- кредитов, полученных Правительством Российской Федерации;
- государственных займов, осуществляемых посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства Российской Федерации;
- других долговых обязательств, гарантированных Правительством Российской Федерации, в том числе в форме Договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, договоров поручительства по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- переоформления долговых обязательств третьих лиц в государственный долг Российской Федерации на основе принятых федеральных законов;
- соглашений и договоров, заключенных от имени Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет (ст. 98 БК РФ).

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ долговые обязательства могут носить **краткосрочный** (до 1 года), **среднесрочный** (от 1 года до 5 лет) и **долгосрочный** (от 5 до 30 лет) характер. Любые долговые обязательства Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа и не могут превышать 30 лет.

Как уже отмечалось ранее, наряду с определением государственного долга Российской Федерации законодатель в Бюджетном кодексе Российской Федерации формулирует понятие государственного долга субъекта Российской Федерации, а также муниципального долга.

Так, под **государственным долгом субъекта Российской Федерации** понимается совокупность долговых обязательств субъекта Российской Федерации, которые полностью и без условий обеспечиваются находящимся в собственности субъекта Российской Федерации имуществом. Данные долговые обязательства могут осуществляться в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени субъекта Российской Федерации с физическими и юридическими лицами, кредитными организациями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, в пользу указанных кредиторов;
- государственных займов субъекта Российской Федерации, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта Российской Федерации;
- договоров о предоставлении государственных гарантий субъекта Российской Федерации, договоров поручительства субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- переоформления долговых обязательств третьих лиц в государственный долг субъекта Российской Федерации на основе принятых законов субъекта Российской Федерации;

- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъекта Российской Федерации прошлых лет.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации не могут превышать 30 лет.

Под **муниципальным долгом** понимается совокупность долговых обязательств муниципального образования, которые, в свою очередь, могут существовать в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных муниципальным образованием;
- займов муниципального образования (муниципальных займов), осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования;
- договоров о предоставлении муниципальных гарантий, договоров поручительства муниципального образования по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- долговых обязательств юридических лиц, переоформленных в муниципальный долг на основе правовых актов органов местного самоуправления.

Названные долговые обязательства не могут превышать 10 лет.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования также не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации.

Предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, пределы внешних заимствований страны на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. Предельный размер государственных внешних, заимствований Российской Федерации не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга страны. Бюджетный кодекс РФ установил, что долговые обязательства государства могут выступать в форме предоставления государственных гарантий. Традиционно государство гарантирует вклады населения в Сберегательном банке. В последние годы РФ выступает гарантом и по долговым обязательствам различных юридических лиц. В соответствии с Указом Президента РФ от 23 июля 1997 г. «О предоставлении гарантий или поручительств по займам и кредитам» в целях укрепления финансовой дисциплины, создания обоснованного механизма предоставления гарантий или поручительств Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти по займам и кредитам гарантии или поручительства не предоставляются организациям, имеющим задолженность по платежам в федеральный бюджет либо государственные внебюджетные фонды. Предоставление гарантий осуществляется на конкурсной основе. Общая сумма гарантий РФ в валюте РФ включается в состав государственного внутреннего долга, а в иностранной валюте - в состав государственного внешнего долга. Так, предоставленные государственные гарантии для обеспечения обязательств в иностранной валюте на сумму, превышающую сумму, эквивалентную 10 млн долларов США, должно утверждаться отдельно.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны использовать полномочия по формированию доходов бюджетов всех уровней для погашения долговых обязательств и обслуживания государственного и муниципального долга Российской Федерации. В этой связи важным является вопрос о деятельности названных органов по управлению государственным и муниципальным долгом.

Государственный (муниципальный) кредит является одним из основных (наряду с налогами) инструментов для решения проблем достижения баланса бюджетных доходов и расходов. Отдельные вопросы, касающиеся, например, конкретного порядка заключения договоров государственного займа регулируются также гражданско-

правовыми нормами (ст. 817 ГК РФ). Однако это не влияет на обоснованность вывода о том, что сам государственный (муниципальный) кредит является самостоятельным финансово-правовым институтом.

Независимо от уровня кредит (государственный и муниципальный) можно рассматривать в двух значениях (аспектах): в экономическом и в правовом.

Кредит (государственный и муниципальный) как экономическая категория является базисным понятием по отношению к кредиту в правовом аспекте и представляет собой систему денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством и муниципальными образованиями на добровольных началах для временного использования свободных денежных средств юридических и физических лиц. И если сущность самой категории кредита рассматривается как передача платежных средств кредитором заемщику для использования их последним на началах возвратности и в собственных интересах, то экономическая сущность государственного и муниципального кредита заключаются в том, что временно свободные денежные средства юридических и физических лиц аккумулируются и на условиях возвратности и возмездности используются государством (муниципальным образованием) как ссудный капитал. Государство направляет его на общегосударственные потребности (как правило, на покрытие дефицита бюджета) либо перераспределяет на льготных условиях между отраслями экономики, предприятиями и другими хозяйствующими субъектами, имеющими большое социальное и экономическое значение для государства и его граждан.

Таким образом, государственный (муниципальный) кредит представляет с экономической точки зрения одну из форм движения ссудного капитала и заключается во вторичном распределении стоимости валового внутреннего продукта и части национального продукта. Ведь владелец денежных средств (ссудного капитала) передает, а точнее продает, заемщику не сам капитал, а лишь право на его временное использование. Поэтому именно возвратность — определяющая черта и особое свойство, присущее кредитным отношениям (независимо от уровня их возникновения).

Особенность же финансово-экономических отношений, которые возникают в процессе государственного и муниципального кредита, заключается в их субъектном составе.

Как совокупность финансово-экономических отношений государственный кредит представляет собой отношения между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, при которых государство выступает в роли заемщика временно свободных денежных средств указанных субъектов.

При муниципальном кредите заемщиком соответственно является муниципальное образование, а кредиторами — граждане и организации. Таким образом, обязательным субъектом правоотношений по государственному и муниципальному кредиту соответственно является государство или муниципальное образование.

Государственный и муниципальный кредит можно рассматривать, как отмечалось, и в правовом аспекте.

С правой точки зрения государственный (муниципальный) кредит — это урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

## **2 Понятие и формы государственного и муниципального кредита РФ.**

Долговые обязательства Российской Федерации могут быть выражены в следующих трех формах, закрепленных в ст. 2 Закона РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации»:

- 1) в форме кредитов, получаемых государством в лице Правительства РФ;

2) в форме государственных займов, осуществляемых посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства РФ;

3) долговые обязательства в других формах, гарантированные Правительством РФ.

Бюджетный кодекс РФ более конкретно определяет формы, в которых могут существовать долговые обязательства России. В состав государственного долга Российской Федерации в соответствии со ст. 98 Бюджетного кодекса РФ включаются долговые обязательства в следующих формах: в аналогичных формах могут быть выражены долговые обязательства субъекта РФ, а также муниципального образования. Исключение составляет для муниципальных образований последняя из вышеуказанных форм (международных договоров и соглашений). В свою очередь, долговые обязательства муниципального образования (в отличие от государственных) могут быть выражены в форме долговых обязательств юридических лиц, переоформленных в муниципальный долг на основе правовых актов органов местного самоуправления.

Общие положения о формах государственных и муниципальных ценных бумаг закреплены в ст. 4 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г.

После введения в действие БК РФ с 1 января 2000 г. долговые обязательства РФ будут соответствовать тем формам, которые закреплены в его ст. 98.

Так, использование такой формы государственных долговых обязательств, как кредиты Правительства РФ, обусловлено недостаточностью бюджетных средств. До принятия Закона РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» прямое указание на возможность покрытия дефицита бюджета развития за счет использования кредитных ресурсов было закреплено в ст. 13 Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. Некоторые положения были закреплены также в первоначальной редакции Закона РСФСР. Однако именно Закон РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» впервые комплексно урегулировал этот вопрос. При этом следует напомнить, что до 26 апреля 1995 г. — даты принятия новой редакции Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)», кредиты Правительству предоставлялись, как правило, самим Центральным банком. При этом Банк России в качестве кредитных ресурсов использовал как собственные средства, так и отчисления коммерческих банков и кредитных организаций от сумм привлеченных ими средств физических и юридических лиц по нормативам, подлежащим передаче ЦБ РФ для хранения, а также временно свободные вклады населения в учреждениях Сбербанка РФ в объемах, определяемых ежегодными соглашениями.

В настоящее время эта форма долговых обязательств выражена, причем как на государственном, так и на муниципальном уровнях, в форме кредитных договоров, заключаемых между заемщиком (Российской Федерацией, ее субъектом, либо муниципальным образованием) и кредиторами (банковскими кредитными организациями, как правило, коммерческими банками).

Центральный же банк, в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» теперь не вправе предоставлять кредиты на финансирование дефицитов государственных и местных бюджетов, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов.

*Государственные займы — вторая основная форма государственного долга, названная в Законе «О государственном внутреннем долге Российской Федерации». Государственные займы представляют собой кредитные отношения между государством (как правило, в лице Правительства) и юридическими и физическими лицами, которые оформляются путем выпуска и размещения среди последних государственных ценных бумаг.*

### **3.Правовое регулирование государственных (муниципальных) заимствований.**

Бюджетный Кодекс РФ в ст. 120 закрепляет создание в Российской Федерации единой системы учета и регистрации государственных заимствований Российской Федерации. На Минфин России возложена обязанность по ведению государственной долговой книги РФ (книги внутреннего и внешнего долга РФ), куда вносится информация об объеме долговых обязательств РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Субъекты РФ и муниципальные образования ведут учет заимствований и других обязательств также внося информацию об этом в специальную Государственную долговую книгу субъекта РФ или муниципальную долговую книгу.

#### **4.Управление государственным и муниципальным долгом.**

Правовое регулирование внутренних государственных займов осуществляется на основе Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», а также путем принятия по каждому их выпуску отдельных нормативных актов. Законом установлены порядок их выпуска и особенность обращения, а также связанный с названной эмиссией порядок возникновения и исполнения долговых обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Бюджетный кодекс РФ впервые в законодательной практике закрепил государственные и муниципальные заимствования и право на их осуществление не только в рамках правоотношений по государственному и муниципальному долгу, но и выделил их особо, объединив в отдельную главу 13 «Дефицит бюджета и источники его покрытия». Законодатель также впервые определил само понятие и цели заимствований.

*Под государственными внутренними заимствованиями Российской Федерации или субъекта РФ, понимаются займы, привлекаемые от юридических и физических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации или ее субъекта как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в валюте России.*

*Муниципальные заимствования* — займы, привлекаемые от физических и юридических лиц в валюте России, по которым соответственно возникают долговые обязательства органа местного самоуправления как заемщика или гаранта.

Эмиссия государственных и муниципальных заимствований в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (ст. 7) допускается только в случае принятия Российской Федерацией или ее субъектом закона (органом местного самоуправления — решения) о бюджете соответствующего уровня, где в обязательном порядке утверждаются:

а) предельный размер соответствующего государственного (муниципального) долга;

б) предельный объем заемных средств, направляемых в течение текущего финансового года на финансирование бюджетного дефицита или программ развития субъекта РФ или муниципального образования.

При этом предельный объем заемных средств для субъекта РФ не должен превышать 30% объема его собственных доходов на текущий год, без учета финансовой помощи из федерального бюджета и заемных средств, привлеченных в том же году.

Для муниципальных образований соответствующий объем заемных средств не может превышать 15% объема его доходов.

Со дня вступления в силу Бюджетного кодекса РФ положение о необходимости ежегодно утверждать вышеуказанные «предельные» цифры утратит свою силу. Будут действовать нормы Бюджетного кодекса РФ, устанавливающие предельное значение объема долга, предельный объем средств, направляемых на финансирование бюджета

соответствующего уровня на текущий финансовый год, и предельные расходы на обслуживание государственного или муниципального долга (ст. 106, 107, 111, 112).

При эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг исполнительные органы власти соответствующего уровня (на уровне Российской Федерации — Правительство) утверждают *Генеральные условия эмиссии* (далее — *Генеральные условия*), являющиеся нормативно-правовым актом, в котором закрепляется:

- вид ценных бумаг;
- форма выпуска;
- указание на срочность данного вида ценных бумаг;
- валюта обязательств;
- особенности исполнения обязательства, предусматривающие право на получение вместо денежных средств имущественного эквивалента;
- наличие ограничений их оборотоспособности и круга лиц, среди которых данные бумаги распространяются.

На основе этих Генеральных условий эмитент (на федеральном уровне, как правило, Минфин России) принимает нормативно-правовой акт, содержащий более подробные *условия эмиссии и обращения* государственных (муниципальных) ценных бумаг (далее — *условия эмиссии*). В частности, в них должны содержаться такие атрибуты, как: указание на вид ценных бумаг, сроки выпуска займа, его доходность, порядок выплаты и формы дохода, номинальная стоимость одной ценной бумаги в рамках одного выпуска государственных и муниципальных бумаг, льготы и другие существенные условия эмиссии.

Этот правовой акт подлежит обязательной государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном Правительством РФ на составление или исполнение федерального бюджета.

Об итогах эмиссии эмитенты соответствующего уровня обязаны принять нормативный акт, содержащий отчет.

В соответствии с Генеральными условиями и условиями эмиссии эмитент принимает решение *об эмиссии* отдельного выпуска государственных или муниципальных бумаг (далее — *решение о выпуске*).

Решение о выпуске должно включать в обязательном порядке следующие условия:

- наименование эмитента;
- дату начала размещения и дату, или период размещения;
- форму выпуска и указание на вид ценных бумаг;
- номинальную стоимость одной ценной бумаги;
- количество бумаг данного выпуска;
- дату их погашения;
- наименование органа, осуществляющего ведение реестра владельцев ценных бумаг (регистратора);
- наличие ограничений и иных условий, имеющих значение для их размещения и обращения.

Все эти условия должны быть не позднее чем за два рабочих дня до начала их размещения опубликованы эмитентом либо в средствах массовой информации, либо иным способом.

Государство обладает достаточной полнотой прав по управлению государственным и муниципальным внутренним долгом, формирующимся в результате заемных операций.

Управление государственным долгом РФ на основании Закона РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» возложено на Правительство РФ. Это же положение нашло отражение и в Бюджетном кодексе РФ. Статья 101 Бюджетного кодекса так и называется — «Управление государственным и муниципальным долгом». Кроме того, учитывая, что конкретные мероприятия по управлению внутренним долгом РФ осуществляют Минфин России, Бюджетный Кодекс

РФ (ст. 165) закрепляет за ним полномочие на осуществление «в порядке, установленном Правительством РФ, управления государственным долгом Российской Федерации», отнеся его к «полномочиям в бюджетном процессе».

Управление государственным долгом субъекта РФ осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а муниципальным долгом — уполномоченным органом местного самоуправления.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 4 марта 1997 г. в Министерстве финансов РФ создается единая система управления государственным долгом РФ для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований.

Управление государственным (муниципальным) долгом представляет собой совокупность финансовых мероприятий государства и органов местного самоуправления по погашению займов, организации выплат доходов по ним, проведению изменений условий и сроков ранее выпущенных займов, а также по размещению новых долговых обязательств.

Среди мероприятий по управлению государственным и муниципальным долгом наиболее распространенными в мировой практике являются: рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация и некоторые другие.

**4. Под управлением государственным и муниципальным долгом** понимается совокупность мероприятий государства и муниципального образования по выплате доходов кредиторам и погашению займов, а также порядок, условия выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств РФ. Эта деятельность осуществляется Правительством страны в соответствии с законодательными актами. Бюджетный кодекс РФ предусмотрел запрет на изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения (см. ст. 98 БК РФ). К основным методам управления государственным долгом относятся следующие.

Выплата доходов по займам и их погашение обычно производятся за счет бюджетных средств, но в условиях постоянного роста государственной задолженности государство может прибегнуть к **рефинансированию**, т.е. к погашению старой государственной задолженности путем выпуска новых займов. Рефинансирование неоднократно использовалось в нашей стране, в частности, при погашении задолженности по государственному трехпроцентному внутреннему выигрышному займу 1966 г., а также при выпуске казначейских обязательств государства в середине 50-х годов. Рефинансирование используется при выплате процентов и погашении по внешней части государственного долга.

До введения в действие Бюджетного кодекса РФ использовались такие методы управления государственным долгом, как: конверсия, консолидация, отсрочка. **Конверсия** - изменение размера доходности займа, например, снижение или повышение процентной ставки дохода, выплачиваемого государством своим кредиторам.

Государство заинтересовано в получении займов на длительные сроки. Увеличение срока действия уже выпущенных займов называется **консолидацией** государственного долга.

Совместно с консолидацией может проводиться и **унификация** займов, т.е. объединение нескольких займов в один.

**Отсрочка погашения** займа или выпущенных займов проводится в условиях, когда дальнейшее активное развитие операций по выпуску новых займов не эффективно для государства.

Под **аннулированием** государственного долга понимается отказ государства от долговых обязательств.

Законодательством предусмотрена также *реструктуризация* долга, под которой понимается погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований (принятием на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков их погашения. В Бюджетном кодексе Российской Федерации отмечается, что реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Обслуживание государственного долга производится Центральным банком РФ и его учреждениями, если иное не установлено Правительством РФ, посредством осуществления операций по размещению долговых обязательств РФ, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме.

Контроль за состоянием государственного внутреннего долга РФ осуществляется парламентом страны.

Правительство страны должно ежегодно публиковать данные о состоянии государственного внутреннего долга.

Верхний предел государственного внутреннего долга устанавливается высшим представительным органом при утверждении федерального бюджета на предстоящий финансовый год.

В целях оптимизации расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации, своевременного выполнения государством обязательств перед внутренними и внешними кредиторами, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 1997 г. № 245 «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации» в Министерстве финансов РФ создается единая система управления государственным долгом для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований (Департамент управления государственным внутренним долгом и Департамент управления государственным внешним долгом). Министерству финансов разрешено резервировать часть поступлений от размещения внешних и внутренних государственных ценных бумаг на отдельном счете в Центральном банке РФ с использованием этих средств только для проведения операций по снижению стоимости обслуживания государственного долга. Наряду с этим Министерству финансов разрешено проводить совместно с Центральным банком РФ операции на внутреннем рынке с государственными ценными бумагами, направленные на стабилизацию и последовательное снижение уровня процентных ставок. На Министерство финансов возложена обязанность обеспечить единство планирования и учета операций по привлечению, погашению и обслуживанию внешних и внутренних государственных заимствований.

## **1.9 Лекция № 9. (2 часа) Правовые основы банковского кредитования**

### **1. Вопросы лекции**

1. Понятие, принципы и виды банковского кредитования.
2. Банковская система РФ. Правовое положение Центрального банка РФ.
4. Кредитные организации, их виды. Полномочия Банка России в отношении с другими кредитными учреждениями РФ.
5. Порядок регистрации кредитных организаций и лицензирование банковской деятельности.

#### **1.1.2. Краткое содержание вопросов**

- 1. Понятие, принципы и виды банковского кредитования.**

Банковский кредит как экономическая категория является одной из форм движения ссудного капитала. При банковском кредитовании возникают экономические (денежные) отношения, в процессе которых временно свободные денежные средства государства, юридических и физических лиц, аккумулированные кредитными организациями, предоставляются хозяйствующим субъектам (а также гражданам) на условиях возвратности. Банковское кредитование создает необходимые условия, при которых имеется возможность восполнить за счет средств других субъектов недостаток собственных денежных средств для различных потребностей, требующих дополнительных капитальных вложений.

Отношения по банковскому кредитованию регламентируются нормами права и поэтому приобретают правовую форму. Воздействие права на общественные отношения осуществляется различными способами, в своей совокупности образующими метод правового регулирования тех или иных общественных отношений.

Сложность, разноплановость общественных отношений, возникающих при банковском кредитовании, требуют применения при их правовом регулировании разнородных методов, в том числе присущих различным отраслям российского права. При регулировании общественных отношений, возникающих в области банковского кредитования, применяются метод юридического равенства сторон, присущий гражданскому праву, и метод «власти и подчинения», применяемый с определенной спецификой административным и финансовым правом.

Общественные отношения, возникающие при банковском кредитовании, в зависимости от их сущности, требующей применения соответствующего метода правового регулирования, регламентируются нормами различных отраслей российского права, главным образом нормами административного, финансового и гражданского права.

Поэтому банковское кредитование в правовом аспекте является предметом изучения различных учебных дисциплин («Финансовое право», «Гражданское право», «Предпринимательское право»). В условиях становления рынка в России разработан новый спецкурс «Банковское право».

Конституционные основы банковской деятельности закреплены в ст. 71 Конституции РФ, согласно которой финансовое, кредитное регулирование и федеральные банки находятся в ведении Российской Федерации.

Правовое регулирование банковской деятельности, в том числе и кредитования, осуществляется Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», другими федеральными законами, нормативными актами Банка России.

В регулировании банковского кредитования значительное место принадлежит также деловым обычаям и банковским обычаям.

**Основными принципами банковского кредитования** являются: срочность, возвратность, платность, обеспеченность, целенаправленность. В Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» установлено, что банк имеет право от своего имени и за свой счет размещать привлеченные во вклады денежные средства на условиях возвратности, платности, срочности. Предоставление банковского кредита под различные формы обеспечения возвратности кредитов предусмотрено в ст. 33 названного Федерального закона, согласно которой кредиты могут обеспечиваться залогом недвижимого и движимого имущества, в том числе государственными и иными ценными бумагами, банковскими гарантиями и иными способами, предусмотренными федеральными законами или договором.

Реализация **принципа возвратности** банковского кредита означает, что денежные средства, полученные в виде ссуды, служат для заемщика лишь временным источником финансовых ресурсов и должны быть возвращены банку или иной кредитной организацией.

Из принципа возвратности банковского кредита вытекает **принцип его срочности**. Ссуды подлежат возврату в установленные сроки, нарушение которых влечет за собой применение определенных санкций.

Осуществление **принципа платности** банковского кредитования основывается на возмездном характере услуг, оказываемых кредитными организациями при предоставлении кредита. За предоставление банковской ссуды, как правило, взимается определенная плата в виде процента. Размер процентной ставки определяется сторонами по кредитному договору самостоятельно. В условиях рыночных отношений размер процентной ставки за банковский кредит в конечном итоге зависит от спроса и предложения денежных средств на кредитном рынке.

Законодательством России предусмотрено только одно ограничение предельного размера процента за пользование банковским кредитом. При предоставлении кредитной организацией клиенту кредита за счет централизованных кредитных ресурсов, она не должна повышать процентную ставку Банка России более чем на 3% (так называемая «принудительная маржа»). Денежные средства, полученные кредитными организациями в виде процента за предоставленный кредит, служат источником образования их собственных доходов.

**Принцип обеспеченности** банковского кредита проявляется в том, что, как указывалось ранее, банки с целью возврата кредита выдают его под различные формы обеспечения, предусмотренные законодательством, или в формах, принятых банковской практикой.

Законодательство предусматривает возможность предоставления кредита без соответствующего обеспечения (так называемый «бланковый кредит»). Бланковые кредиты, как правило, получают клиенты, имеющие тесные связи с банком, проводящие все свои банковские операции через данный банк.

Банковский кредит выдается строго на определенные цели, использование ссуды не по целевому назначению нарушает **принцип целенаправленности** банковского кредита и влечет за собой применение соответствующих санкций.

Принципы банковского кредитования, закрепленные в нормах права, отражают сущность кредитных отношений, соответствуют объективным экономическим законам, действующим в сфере движения ссудного капитала.

В зависимости от срока, на который выдан кредит, и объекта кредитования банковский кредит подразделяется **на два вида**: краткосрочный и долгосрочный.

**Краткосрочный кредит** выдается на срок менее года при возникновении у хозяйствующего субъекта временной потребности в денежных средствах.

При краткосрочном кредите объектами кредитования являются потребности текущей деятельности хозяйствующего субъекта, определяемые по укрупненным показателям. Устранена излишняя детализация объектов кредитования, существовавшая ранее. Банковский кредит выдается на совокупность материальных запасов и производственных затрат.

Совокупность материальных запасов и производственных затрат как объект краткосрочного кредитования используется в промышленности, на транспорте, в строительстве, предприятиями связи. Для торговых и снабженческо-сбытовых организаций объектом краткосрочного кредитования является совокупность товаров текущей реализации, сезонного и временного накопления товарно-материальных ценностей.

**Долгосрочный кредит** выдается на один год и более длительное время. Объектами долгосрочного кредитования являются затраты на строительство новых предприятий, техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий, выпуск новой продукции, затраты по жилому строительству и строительству объектов социально-культурного назначения и т.д.

В условиях спада производства, инфляции и других отрицательных тенденций в экономике России хозяйствующие субъекты в основном пользуются краткосрочным кредитом.

Переход к рыночной экономике в России кардинально изменил отношения в области банковского кредитования.

## **2. Банковская система РФ. Правовое положение Центрального Банка РФ.**

Банковская система входит в более общую категорию - «кредитная система», в которую включается также парабанковская система.

В России в связи с распадом Союза ССР была создана самостоятельная банковская система. Создание новой банковской системы России относится к началу 1991 г., после принятия 2 декабря 1990 г. двух законов Российской Федерации: «О Центральном Банке РСФСР (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности в РСФСР». Банковская система того периода имела двухуровневую структуру: в первый уровень, по мнению Куфаковой Н.А., входили Центральный банк России, а также Банк внешней торговли (Внешторгбанк) и Сберегательный банк. На втором уровне - коммерческие банки различных видов, а также другие кредитные учреждения. По мнению Химичевой Н.И., на одном уровне - Центральный банк РФ, на другом - все остальные банки.

Общими для всех юристов являются утверждения об особом ведущем положении в банковской системе Центрального банка Российской Федерации (Банка России). Банковская система России не находится в застывшем состоянии, она продолжает развиваться. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» от 3 февраля 1996 г. предусматривает несколько иной состав банковской системы России.

В соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» (в редакции ФЗ от 3 февраля 1996 г.) банковская система Российской Федерации включает в себя: Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. В вышеуказанном Законе раскрываются понятия: «кредитная организация», «банк», «небанковская кредитная организация», «иностранный банк».

**Кредитная организация** - это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество.

Кредитные организации, в свою очередь, по объему и характеру выполняемых банковских операций подразделяются на две группы - банки и небанковские кредитные организации.

Кредитная организация имеет право осуществлять профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг в соответствии с федеральными законами.

Кредитной организации запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью.

**Банки** - это такие кредитные организации, которые имеют исключительное право в совокупности осуществлять следующие банковские операции:

- привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц;
- размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности (кредитование);
- открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

**Небанковские кредитные организации** - это такие кредитные организации, которые имеют право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные в законодательстве. Сочетание указанных операций устанавливает Банк России.

**Иностранным** является банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован.

Как уже отмечалось ранее, кредитная организация, Банк России гарантируют тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Все служащие кредитной организации обязаны хранить тайну об операциях, счетах и вкладах ее клиентов и корреспондентов, а также об иных сведениях, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону.

Справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются им самим, судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате Российской Федерации, органам государственной налоговой службы и налоговой полиции, таможенным органам Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности, а при наличии санкций прокурора - органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве. Однако в законодательстве не предусмотрена ответственность кредитных организаций за непредоставление справок об операциях и счетах по запросам соответствующих органов государственной власти.

При недостатке средств для осуществления кредитования клиентов и выполнения принятых на себя обязательств кредитная организация может обращаться за получением кредитов в Банк России на определяемых им условиях.

### **3. Кредитные организации, их виды. Полномочия Банка России в отношении с другими кредитными учреждениями РФ.**

Кредитные организации по кругу совершаемых банковских операций и других сделок, по территории своей деятельности, по организационно-правовой форме, по источникам формирования уставного фонда и иным критериям значительно отличаются друг от друга.

Классифицируя многочисленные кредитные организации, следует назвать такие виды, как *универсальные* (совершающие широкий круг банковских операций и других сделок), *специализированные* (совершающие какой-либо один вид банковских услуг), *региональные и общероссийские, акционерные и паевые* банки.

Банк России является главным банком Российской Федерации. С целью осуществления согласованных мер по реализации экономической политики Правительства РФ председатель Банка России участвует в его заседаниях. Министр финансов РФ и министр экономики РФ участвуют в заседаниях Совета директоров Центрального банка РФ с правом совещательного голоса.

Правовое положение Банка России и его взаимоотношения с банками и другими кредитными организациями определяются тем, что, с одной стороны, Банк России наделен широкими властными полномочиями по управлению денежно-кредитной системой Российской Федерации, а с другой стороны, Банк России - юридическое лицо, вступающее в определенные гражданско-правовые отношения с банками и другими кредитными организациями. В отличие от правового статуса ранее действовавшего Государственного Банка СССР, Банк России непосредственно не контролирует деятельность хозяйствующих субъектов, а осуществляет банковское регулирование и надзор за деятельностью банков и других кредитных организаций, принимает меры по защите интересов вкладчиков; для обеспечения стабильности банковской системы создает страховой фонд за счет обязательных отчислений кредитных организаций на условиях и в порядке, определяемых Банком России.

Банк России имеет право предоставлять российским и иностранным кредитным организациям, Правительству РФ кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами, если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете. Обеспечением для кредитов Банка России могут выступать:

- золото и другие драгоценные металлы в различной форме;
- иностранная валюта;

- векселя в российской и иностранной валюте со сроками погашения до шести месяцев;
- государственные ценные бумаги.

Списки векселей и государственных ценных бумаг, пригодных для обеспечения кредитов Банка России, определяются Советом директоров. В случаях, устанавливаемых Советом директоров, обеспечением могут выступать другие ценности, а также гарантии и поручительства. Банк России кроме кредитования, о чем шла речь выше, имеет право совершать широкий круг других банковских операций, обслуживая не только кредитные организации, но и представительные и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, их учреждения и организации, государственные внебюджетные фонды, воинские части, военнослужащих, служащих Банка России, а также иных лиц, в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Банк России вправе предъявить в арбитражный суд иск о ликвидации юридического лица, осуществляющего без лицензии банковские операции.

В целях воздействия на ликвидность банковской системы Банк России рефинансирует банки путем предоставления им краткосрочных кредитов по учетной ставке Банка России и определяет условия предоставления кредитов под залог различных активов.

Банк России, согласно законодательству, является кредитором последней инстанции. Он способствует созданию условий для устойчивого функционирования кредитных организаций, не вмешиваясь в их оперативную деятельность.

Как орган управления кредитной системы РФ, он, осуществляя функции регулирования, вправе издавать нормативные акты по вопросам, отнесенными к его компетенции в области банковского кредитования.

В соответствии с законодательством Банк России осуществляет контроль за законностью и целесообразностью создания банков и небанковских кредитных организаций. Указанный контроль осуществляется в процессе рассмотрения вопроса о регистрации кредитной организации в Книге государственной регистрации кредитных организаций, выдаче и отзыве лицензий на право совершения банковских операций как в рублях, так и в иностранной валюте.

Банк России в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в целях обеспечения устойчивости кредитных организаций может устанавливать им определенные обязательные нормативы:

**1. Минимальный размер уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций; минимальный размер собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций.** Минимальный размер собственных средств (капитала) устанавливается как сумма уставного капитала, фондов кредитной организации и нераспределенной прибыли. Об увеличении минимального размера собственных средств (капитала) Банк России официально объявляет не позднее чем за три года до момента его введения.

Уставный капитал кредитной организации составляется из вкладов (номинальной стоимости акций) ее учредителей (участников). Вклады в уставный капитал могут быть в виде:

- денежных средств;
- материальных активов. Внесенные в уставный капитал кредитной организации в установленном порядке материальные активы (банковское оборудование, здания, помещение, кроме незавершенного строительства, в котором располагается кредитная организация, другое имущество) становятся ее собственностью.

Не могут быть внесены в уставный капитал кредитной организации нематериальные активы (в т. ч. права аренды помещения) и ценные бумаги.

**2. Предельный размер неденежной части уставного капитала кредитной организации** не должен превышать 20 процентов в первые два года деятельности

кредитной организации и 10 процентов в последующие годы (с учетом сумм, направленных в уставный капитал по результатам капитализации переоценки неденежной части уставного капитала).

3. *Максимальный размер риска на единого заемщика или группу связанных заемщиков* устанавливается в процентах от собственных средств кредитной организации. При определении размера риска учитываются вся сумма кредитов кредитной организации данному заемщику или группе связанных заемщиков, а также гарантии и поручительства, представленные организацией заемщику или группе заемщиков.

4. *Максимальный размер крупных кредитных рисков* устанавливается как процентное соотношение совокупной величины крупных рисков и собственных средств кредитной организации.

Крупным кредитным риском является объем кредитов, гарантий и поручительств в пользу одного клиента в размере выше 5% собственных средств кредитной организации. Максимальный размер крупных кредитных рисков не может превышать 25% собственных средств кредитной организации. Банк России вправе вести реестр крупных кредитных рисков кредитных организаций.

5. *Максимальный размер риска на одного кредитора (вкладчика)* устанавливается как процентное соотношение величины вклада, полученных гарантий и поручительств, остатков по счетам одного или связанных между собой кредиторов (вкладчиков) и собственных средств кредитной организации.

6. *Нормативы ликвидности кредитной организации* определяются как:

- соотношение между ее активами и пассивами с учетом сроков, сумм и типов активов и пассивов и других факторов;
- соотношение ее ликвидных активов (наличные денежные средства, требования до востребования, краткосрочные ценные бумаги, другие легкореализуемые активы) и суммарных активов.

Всего в законодательстве предусмотрено двенадцать обязательных нормативов, которые могут быть установлены Банком России.

С помощью обязательных нормативов Банк России воздействует на деятельность кредитных организаций, способствует созданию условий для устойчивого их функционирования, поддерживает стабильность кредитной системы России. При установлении обязательных нормативов для кредитных организаций возникают общественные отношения, по своему характеру относящиеся к сфере финансовой деятельности данных хозяйствующих субъектов; при их правовом регулировании применяется метод «власти и подчинения».

#### **3.4. Порядок регистрации кредитных организаций и лицензирования банковской деятельности**

Порядок регистрации кредитных организаций и лицензирования банковской деятельности установлен Федеральными законами «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», а также принятой на их основе Инструкцией Центрального Банка России, в соответствии с которыми кредитные организации подлежат государственной регистрации в Банке России, который не только их регистрирует, но и ведет Книгу государственной регистрации кредитных организаций, а также выдает лицензии на осуществление банковских операций.

Учредителями кредитной организации могут быть юридические и физические лица, участие которых в кредитной организации не запрещено действующим законодательством.

Для государственной регистрации и выдачи лицензии кредитная организация должна представить целый ряд документов, к числу которых относятся:

- 1) ходатайство о государственной регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций;

- 2) учредительный договор (в случае создания кредитной организации в форме общества с ограниченной ответственностью);
- 3) устав кредитной организации;
- 4) протокол общего собрания учредителей, содержащий решение о ее создании, утверждении наименования, устава, кандидатур для назначения на должности руководителей исполнительных органов и главного бухгалтера и т.д.;
- 5) свидетельство (копия платежного поручения) об уплате государственной пошлины за регистрацию кредитной организации. За регистрацию кредитных организаций взимается сбор в размере, определяемом Банком России, но не более одного процента от объявленного уставного капитала кредитной организации. В случае отказа в регистрации сбор не возвращается;
- 6) нотариально удостоверенные копии свидетельств о государственной регистрации учредителей - юридических лиц, аудиторские заключения о достоверности их финансовой отчетности с приложением балансов и отчетов о прибыли и убытках за три последние года деятельности, а также подтверждения органами Министерства Российской Федерации по налогам и сборам выполнения учредителями - юридическими лицами обязательств перед бюджетами всех уровней за последние три года;
- 7) декларации о доходах учредителей - физических лиц, заверенные налоговыми органами, что подтверждает источники происхождения средств, вносимых в уставный капитал кредитной организации;
- 8) анкеты кандидатов на должности руководителей исполнительных органов и главного бухгалтера кредитной организации, содержащие сведения о наличии у этих лиц высшего юридического или экономического образования и опыта руководства отделом или иным подразделением кредитной организации не менее одного года, а при отсутствии специального образования - опыта руководства таким подразделением не менее двух лет; а также сведения о наличии (отсутствии) судимости;
- 9) список учредителей кредитной организации.

Уставный капитал кредитной организации составляется из величины вкладов ее участников и определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы ее кредиторов. Минимальный размер уставного капитала устанавливается Банком России. Вклады в уставный капитал могут быть в виде денежных средств, а также материальных активов. При этом не могут быть использованы для формирования уставного капитала привлеченные денежные средства, а также средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, свободные денежные средства и иные объекты собственности, находящиеся в ведении федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Предельный размер неденежной части уставного капитала кредитной организации не должен превышать 20 процентов в первые два года деятельности кредитной организации и 10 процентов в последующие годы. Не могут быть внесены в уставный капитал нематериальные активы, в том числе права аренды помещения, и ценные бумаги.

Приобретение в результате одной или нескольких сделок одним юридическим или физическим лицом либо группой лиц, связанных между собой или зависимыми друг от друга, более 5 процентов акций (долей) кредитной организации требует уведомления Банка России, более 20 процентов - предварительного согласия.

Учредители банка не имеют права выходить из состава участников банка в течение первых трех лет со дня его регистрации.

Кредитные организации приобретают статус юридического лица с момента их государственной регистрации. Сообщение о государственной регистрации кредитной организации публикуется в «Вестнике Банка России». Лицензия на осуществление банковских операций кредитной организации выдается после ее государственной регистрации и без ограничения сроков ее действия. Осуществлять банковские операции кредитная организация может только с момента получения лицензии, в противном случае

с юридического лица взыскивается вся сумма, полученная в результате осуществления данных операций, а также взыскивается штраф в двукратном размере этой суммы в федеральный бюджет. Взыскание производится в судебном порядке. Банк России вправе предъявить в арбитражный суд иск о ликвидации юридического лица, осуществляющего без лицензии банковские операции.

Кредитная организация может осуществлять только те банковские операции, которые указаны в лицензии. В настоящее время в ст. 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (с изменениями и дополнениями, внесенными 31 июля 1998 г.) дан исчерпывающий перечень банковских операций, к которым относятся:

- привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады;
- размещение указанных средств от своего имени и за свой счет;
- открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;
- осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;
- инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;
- купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;
- привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;
- выдача банковских гарантий;
- осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).

Принятие решения о государственной регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций или об отказе в этом производится в срок, не превышающий шести месяцев с даты представления всех названных ранее документов. О принятом решении в трехдневный срок сообщается кредитной организации и одновременно предъявляется требование об оплате в месячный срок 100 процентов ее объявленного уставного капитала. Неоплата или неполная оплата уставного капитала в установленный срок является основанием для аннулирования решения о государственной регистрации кредитной организации. Для оплаты уставного капитала Банк России открывает зарегистрированному банку корреспондентский счет в Банке России. При предъявлении документов, подтверждающих оплату уставного капитала в полном объеме, Банк России в трехдневный срок выдает кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций.

Вновь созданной кредитной организации могут быть выданы следующие виды лицензий:

- лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях (без права привлечения во вклады средств физических лиц);
- лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без привлечения во вклады средств физических лиц);
- лицензия на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов. Данная лицензия выдается Центральным банком по согласованию с Министерством финансов РФ.

Кредитная организация может расширить круг выполняемых операций путем получения следующих видов лицензий:

- лицензии на осуществление операций с драгоценными металлами;
- лицензии на привлечение во вклады средств физических лиц в рублях, которая может быть выдана по истечении двух лет с даты государственной регистрации кредитной организации;
- лицензии на привлечение во вклады средств физических лиц в рублях и иностранной валюте, которая также выдается по истечении двух лет со дня государственной регистрации кредитной организации;

- генеральной лицензии, которая может быть выдана банку, имеющему лицензию на выполнение банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте. Генеральная лицензия не расширяет круга выполняемых банком операций. Банк, имеющий Генеральную лицензию, имеет право в установленном порядке открывать филиалы за рубежом и (или) приобретать доли в уставном капитале кредитных организаций - нерезидентов.

Для банков, претендующих на получение Генеральной лицензии, минимальный уставный капитал определен в размере, эквивалентном 5 млн. ЕВРО.

Кредитная организация, получившая лицензию на осуществление какой-либо названной ранее банковской операции, вправе осуществлять следующие сделки:

- выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме;
- приобретение права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме;
- доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами;
- осуществление операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями;
- предоставление в аренду специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей;
- лизинговые операции;
- иные сделки.

В Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» определены основания и порядок отказа в государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций. Этот перечень носит исчерпывающий характер и не может быть расширен по усмотрению Банка России. Таким образом, отказ допускается только по следующим основаниям:

- несоответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к предлагаемым кандидатам на должности руководителей исполнительных органов и (или) главного бухгалтера, что включает в себя: отсутствие у них необходимого образования и опыта руководящей работы в кредитной организации не менее двух лет; наличие судимости за совершение преступления против собственности, хозяйственных и должностных преступлений; совершение в течение года административного правонарушения в области торговли и финансов;
- наличие в течение последних двух лет фактов расторжения с указанными лицами трудового договора по инициативе администрации по основаниям, предусмотренным п. 2 ст. 254 КЗоТ РФ;
- неудовлетворительное финансовое положение учредителей кредитной организации или невыполнение ими своих обязательств перед бюджетом за последние три года;
- несоответствие документов, поданных для государственной регистрации кредитной организации и получения лицензии, требованиям федеральных законов.

Отказ в государственной регистрации и выдаче лицензии, непринятие Банком России в установленный срок соответствующего решения могут быть обжалованы в арбитражный суд.

Кредитные организации могут открывать обособленные подразделения (представительства, филиалы), а также внутренние структурные подразделения вне места нахождения головного офиса с момента уведомления Банка России. За открытие филиалов кредитных организаций взимается сбор в размере, определяемом Банком России, но не более 1000-кратного минимального размера оплаты труда.

Регистрация и лицензирование деятельности кредитных организаций с иностранными инвестициями и филиала иностранных банков имеет свои особенности. Они должны дополнительно представить в Банк России такие документы, как:

- решение иностранного юридического лица о его участии в создании кредитной организации или об открытии филиала банка на территории России;
- документ, подтверждающий регистрацию юридического лица, и балансы за три предыдущих года, подтвержденные аудиторским заключением;
- письменное согласие соответствующего контрольного органа страны его местопребывания на участие в создании кредитной организации на территории РФ или на открытие филиала банка в тех случаях, когда такое разрешение требуется по законодательству страны его местопребывания.

Иностранные физические лица представляют подтверждение первоклассным (согласно международной практике) иностранным банком платежеспособности этого лица.

Размер (квота) участия иностранного капитала в банковской системе страны устанавливается федеральным законом по предложению Правительства Российской Федерации, согласованному с Банком России.

Законодательством предусмотрены **основания для отзыва лицензии** Банком России у кредитной организации на осуществление банковских операций. К ним относятся:

## **1.10. Лекция № 10.**

### **Тема: Банковское право**

#### **1.1.1. Вопросы лекции**

1. Понятие банковского права
2. Источники банковского права
3. Нормативные акты Центрального банка

#### **1.1.2. Краткое содержание вопросов**

##### **1. Понятие банковского права**

В советский период банковское право рассматривалось обычно как подотрасль либо институт финансового права. Само финансовое право трактовалось как обособившаяся часть государственного и административного права, выделившаяся в самостоятельную отрасль права в связи со спецификой объекта правового регулирования и его общественным значением. В силу этого основным методом правового регулирования финансового права был метод властных предписаний, который распространился и на банковское право. При этом все общественные отношения, в которых участвовали банки как субъекты хозяйственной деятельности, как равноправные партнеры, оставались в сфере действия гражданского права.

Из сказанного следует, что уже в то время были некоторые основания, которые могли позволить банковскому праву выделиться в комплексную отрасль, объединяющую нормы административного и гражданского права. Но этого не произошло. Ни наука, ни практическая деятельность в области систематизации законодательства не пошли по такому, пути. И это понятно. В советское время вся хозяйственная деятельность, в том числе в банковской сфере, основывалась больше на директивах из центра, чем на договоре, а сама банковская деятельность носила скорее властноорганизационный, чем коммерческий характер. По этой причине в указанный период договорные отношения, регулируемые нормами гражданского права, естественно, имели лишь подчиненное значение и весьма ограниченную область распространения. В таких условиях, конечно же, не могла возникнуть практическая потребность в том, чтобы объединять нормы гражданского и административного права в единую отрасль банковского права,

превращая его тем самым в комплексную отрасль.

С началом экономической реформы и обусловленными ею качественными изменениями законодательства резко изменилось соотношение норм публичного и частного права, регулирующих банковскую деятельность, в пользу последнего. При этом не исчезло и не могло исчезнуть административно-правовое регулирование деятельности кредитных организаций, хотя его содержание и характер претерпели существенные изменения.

Такие перемены поставили в повестку дня обусловленный настоящей практической потребностью вопрос о выделении банковского права в самостоятельную комплексную отрасль.

Банковское право как самостоятельная отрасль права выделяется в системе российского права в силу обстоятельств в наличии общественной потребности и государственного интереса в самостоятельном правовом регулировании такой отрасли, обусловленное особой значимостью банковской системы для осуществления и успешного завершения экономической реформы.

Мнение о политической заинтересованности государства в самостоятельном регулировании комплекса общественных отношений, обладающих определенным единством, в качестве предпосылки для выделения отрасли права впервые было высказано Дембо и поддержано М.И. Пискотиным

## **2. Источники банковского права.**

Источником банковского права является Конституция РФ, которая определяет финансово-правовой статус Центрального банка РФ. Ст.71 Конституции устанавливает, что федеральные банки к предмету исключительного ведения Российской Федерации. Таким образом, правоотношения с участием Центрального банка РФ не могут регулироваться подзаконными нормативными актами (кроме актов самого Центрального банка РФ), а также нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Отнесение установления финансово-правового статуса Центрального банка РФ к исключительному ведению федерального центра означает и наличие особого законодательного порядка изменения его правового положения, целей деятельности, функций и полномочий. Подобные изменения могут вноситься или в качестве поправок к Конституции РФ, или в качестве иного законодательного акта федерального уровня, но только в случаях, прямо предусмотренных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Действующее законодательство прямо не определяет статус Центрального банка РФ и не отражает его местоположение в системе разделения властей. Однако анализ Конституции РФ позволяет рассматривать Центральный банк РФ в качестве самостоятельного звена государственной власти Российской Федерации. Так, ч. 2 ст. 75 Конституции РФ называет основной функцией Центрального банка РФ защиту и обеспечение устойчивости рубля, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

Центральный банк РФ является одним из органов государства, но не входит ни в одну из известных («классических») ветвей власти. Данный вывод основывается на положении ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, согласно которой государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды Российской Федерации.

Основное предназначение Центрального банка РФ в финансовой системе государства также установлено Конституцией РФ, ч. 1 ст. 75 которой относит к исключительной компетенции Центрального банка РФ осуществление денежной эмиссии. Названная конституционная норма согласуется с положениями ст. 71 Конституции РФ и основывается на них. Статья 71 Конституции РФ относит к исключительному ведению Российской Федерации установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики. На основе сопоставления положений Основного Закона страны возможно

обосновать вывод о наделении посредством делегирования Центрального банка РФ одной из функций федерального центра и, как следствие, правомерность его включения в систему органов государственной власти федерального уровня.

Конституция РФ предоставляет Центральному банку РФ определенную независимость деятельности от иных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Вместе с тем независимость Центрального банка РФ имеет конституционно установленные пределы, которые конкретизированы федеральным законодательством и могут быть подвергнуты какому-либо изменению только посредством внесения поправок в действующее законодательство нормативными правовыми актами соответствующей юридической силы. Пределы независимости Центрального банка РФ объясняются его включенностью в общую систему государственных финансово-кредитных органов.

Однако необходимо учитывать специфику финансово-правового статуса Центрального банка РФ, обусловленную особым характером его целей, функций и задач. Финансово-правовой статус Центрального банка РФ основан на его общеправовом статусе и имеет следующие особенности. Банк является юридически лицом, что не свойственно иным органам государственной власти; имеет органы управления, но не имеет учредителей, формирует уставный капитал; является субъектом налогового права с вытекающими отсюда правами и обязанностями налогоплательщика и налогового агента; имеет право осуществлять банковские операции; обязан ежегодно подвергаться аудиторской проверке.

Источником банковского права являются следующие Федеральные законы, имеющие значение для решения вопросов ответственности банков. Так, например,

по общему правилу, закрепленному ст. 2 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», государство не отвечает по обязательствам Центрального банка РФ, а он — по обязательствам государства. Исключение возможно в случае принятия на себя Центральным банком РФ или государством соответствующих обязательств или в силу прямого указания федерального закона.

В отличие от иных органов государственной власти Центральный банк РФ осуществляет свои расходы за счет собственных доходов. Данный элемент правового статуса не присутствует ни у одного другого органа государства, что подчеркивает особое имущественное положение Центрального банка РФ. Исключая Центральный банк РФ из общего списка бюджетополучателей, государство гарантировало ему получение доходов посредством предоставления права осуществлять банковские операции и сделки на комиссионной основе, а также получать доходы от участия в капиталах кредитных организаций. Не образуют доходов Центрального банка РФ денежные средства, произведенные им в результате эмиссии наличных денег.

Следующим федеральным законом, имеющим значение в банковском праве является ФЗ «О банках и банковской деятельности». Финансово-правовой статус Центрального банка РФ включает целый ряд запретов. Например, в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» Центральный банк РФ не вправе предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования бюджетного дефицита, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении. Исключения могут представлять только случаи, прямо предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете. Также главный банк страны не вправе предоставлять кредиты на финансирование дефицитов бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований.

Ограничения по видам банковских операций содержатся и в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», согласно ст. 49 которого банк не имеет права: осуществлять банковские операции с юридическими лицами, не имеющими лицензии на осуществление банковских операций, и физическими лицами, за исключением случаев осуществления банковских операций по обслуживанию

органов государственной власти и органов местного самоуправления, их организаций, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих Центрального банка РФ, а также иных лиц, если это прямо предусмотрено федеральными законами; приобретать акции (доли) кредитных и иных организаций, за исключением случаев, перечисленных в ст. 8 и 9 названного Федерального закона, а также участия в капиталах и деятельности международных организаций, которые занимаются развитием сотрудничества в денежно-кредитной, валютной, банковской сферах, в том числе между центральными банками иностранных государств; осуществлять операции с недвижимостью, за исключением случаев, связанных с обеспечением деятельности Центрального банка РФ и его организаций; заниматься торговой и производственной деятельностью, за исключение случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом;

пролонгировать предоставленные кредиты. В исключительных случаях пролонгация возможна по решению Совета директоров.

Специфика финансово-правового статуса Центрального банка РФ как субъекта публичной финансовой деятельности обусловлена невозможностью реализации возложенных на него функций без вступления в гражданско-правовые или международные отношения с иными субъектами, но вместе с тем учитывает повышенный риск финансовых операций.

Основное предназначение Центрального банка РФ в финансовой деятельности государства выражают цели его деятельности и выполняемые им функции.

Целями деятельности Центрального банка РФ являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Осуществление Центральным банком РФ финансовой деятельности исключительно в публичных целях обусловило отсутствие такой цели деятельности, как получение прибыли. Согласно ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» получение прибыли не является целью деятельности банка. Названное положение не противоречит обязанности Центрального банка РФ осуществлять свои расходы только за счет собственных доходов. Однако участие Центрального банка РФ в публичных финансовых правоотношениях не должно носить предпринимательского характера. Более того, некоторые финансово-правовые операции могут быть изначально убыточны для Центрального банка РФ, но совершено необходимы для государства. Например, операции по обслуживанию государственного долга не всегда связаны с превышением доходов над расходами; обслуживание бюджетных счетов также осуществляется без взимания комиссионной платы; существенные финансовые потери могут возникнуть в процессе регулирования обращения иностранной валюты на территории Российской Федерации.

В отличие от целей деятельности Центрального банка РФ перечень возлагаемых на него функций носит открытый характер. Согласно ст. 4 упомянутого Федерального закона Центральный банк РФ выполняет следующие функции:

во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;

является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;

устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

устанавливает правила проведения банковских операций;

осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных

внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Центрального банка РФ;

принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами; осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства РФ все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Центрального банка РФ;

организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством РФ;

определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы РФ; устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю; принимает участие в разработке прогноза платежного баланса и организует составление платежного баланса Российской Федерации; устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;

проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные.

В соответствии с федеральными законами на Центральный банк РФ могут быть возложены и иные функции. В частности, ст. 119 БК РФ возлагает на Центральный банк РФ функции генерального агента Правительства РФ по размещению государственных долговых обязательств, их погашению и выплате доходов в виде процентов; ст. 155 БК РФ определяет полномочия Центрального банка РФ в бюджетном процессе; ст. 21 Федерального закона от 23 июня 1999 г. № 177-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»<sup>1</sup> возлагает на Центральный банк РФ функции антимонопольного регулирования и антимонопольного контроля на рынке банковских услуг.

### **3. Правовое положение Центрального банка.**

Правовой статус Центрального банка Российской Федерации и его взаимоотношения с другими кредитными организациями определяются двумя обстоятельствами. Во-первых, банк наделен широкими властными полномочиями по управлению денежно-кредитной системой страны. Во-вторых, Банк России является юридическим лицом, вступающим в гражданско-правовые отношения с банками и другими кредитными организациями. Поэтому правовой статус Банка России носит разноплановый характер.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 75) и Законом «О Центральном банке (Банке России)» основными целями деятельности главного банка РФ являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности, и курса по отношению к иностранным валютам;
- развитие и укрепление банковской системы страны;
- обеспечение должного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Получение прибыли не является целью деятельности Банка России. Исходя из поставленных законом целей, на Банк России возложены следующие функции:

- разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики;
- монопольное осуществление эмиссии наличных денег и организация их обращения;
- установление правил осуществления расчетов в РФ, а также правил проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы;
- осуществление государственной регистрации кредитных организаций; выдача и отзыв их лицензий;
- банковское регулирование и надзор за деятельностью банков и других кредитных организаций;
- регистрация эмиссии ценных бумаг кредитными организациями;
- осуществление валютного регулирования (включая операции по покупке и продаже иностранной валюты) и валютного контроля;
- организация системы рефинансирования кредитных организаций. Банк России является для них кредитором последней инстанции;
- эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;
- определение порядка осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;
- установление и публикация официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю;
- определение порядка и условий осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;
- участие в разработке и составлении прогноза платежного баланса Российской Федерации;
- анализ и прогнозирование состояния экономики России в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений;
- другие функции в соответствии с федеральными законами. Деятельность главного банка страны можно рассматривать по различным аспектам. Банк России – это и орган управления, и орган государства, и хозяйствующий субъект. А его правовой статус складывается из двух составляющих: государственно-властной (публично-правовой) и гражданско(частно) – правовой.

С точки зрения публичного назначения и обладания государственно-властными полномочиями Банк России является органом государства по управлению денежно-кредитными ресурсами. Здесь правоотношения между главным банком страны и коммерческими банками при реализации соответствующих функций (лицензирования, установления нормативов, нормотворчества, надзора и контроля) строятся на принципах власти и подчинения.

В соответствии со ст. 35 Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» основными инструментами и методами его денежно-кредитной политики являются:

- процентные ставки по операциям Банка России;
- нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);
  - операции на открытом рынке;
  - рефинансирование кредитных организаций;
  - валютные интервенции;
  - установление ориентиров роста денежной массы;
  - прямые количественные ограничения;
  - эмиссия облигаций от своего имени.

Одновременно Банк России является и банковским учреждением, обладающим рядом признаков хозяйствующего субъекта. Для этого банк наделен следующими правами:

- предоставлять российским и иностранным кредитным организациям, Правительству РФ кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценностями бумагами и другими активами;
- совершать широкий круг непосредственно банковских операций (покупать и продавать ценные бумаги и иностранную валюту, проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, выдавать гарантии и поручительства и др.);
- открывать счета в российских и иностранных кредитных организациях на территориях России и иностранных государств;
- осуществлять другие банковские операции и сделки от своего имени в соответствии с обычаями делового оборота, принятыми в международной банковской практике.

Банк России вправе осуществлять операции на комиссионной основе, а обеспечением для его кредитов являются золото, драгоценные металлы, иностранная валюта, векселя, номинированные в российской или иностранной валюте, государственные ценные бумаги. Действующее законодательство предусматривает покрытие расходов Банка за счет собственных доходов, а также перечисление в федеральный бюджет 50 % фактически полученной балансовой прибыли. Другими словами, Банк России объективно не может исключить деятельность, направленную на получение прибыли.

Банку России разрешено осуществлять банковские операции по обслуживанию органов государственной власти и органов местного самоуправления, их организаций, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих Банка России. Он также вправе обслуживать клиентов, не являющихся кредитными организациями, в регионах, где отсутствуют кредитные организации (ст. 48 Закона).

В то же время Банк России не имеет права: осуществлять банковские операции с юридическими лицами, не имеющими лицензии на осуществление банковских операций, и физическими лицами; приобретать акции (доли) кредитных и иных организаций; осуществлять операции с недвижимостью; заниматься торговой и производственной деятельностью; пролонгировать предоставленные кредиты. При этом в некоторых случаях допускаются те или иные исключения, предусмотренные законодательством РФ (ст. 49 Закона).

Таким образом, Банк России – специфическое явление. Его нельзя однозначно отнести к тому или иному виду юридического лица, известного Гражданскому кодексу РФ, ибо осуществление банком функций по управлению кредитной системой страны совмещается им с коммерческой деятельностью. Кроме того, невозможно однозначно определить место банка в действующей системе органов государства, поскольку он по своему предназначению сочетает черты органа исполнительной власти с отдельными элементами хозяйствующего субъекта.

В систему Центрального банка РФ входят: центральный аппарат, территориальные управления, расчетно-кассовые и вычислительные центры, Российское объединение инкассации и другие предприятия, учреждения и организации. Руководство и управление осуществляют коллегиальный орган – Совет директоров, в который входят Председатель Центрального банка и 12 членов.

Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Все члены Совета директоров назначаются Государственной Думой.

#### **4. Понятие банка, кредитной организации, небанковской кредитной организации, иностранного банка.**

Определение понятия "кредитная организация" содержится в п. 1 ст. 1

Федерального закона "О банках и банковской деятельности": "Кредитная организация — юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (ЦБ РФ) имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные законом. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество".

В соответствии с положениями названного закона, **банковская деятельность** кредитных организаций заключается в осуществлении банковских операций и банковских сделок. К **банковским операциям**, в частности, относятся: привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок); размещение этих привлеченных средств от своего имени и за свой счет; открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц; осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам; инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц; купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах; привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов; выдача банковских гарантов; осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц-без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов). Открытие кредитными организациями банковских счетов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, осуществляется *на основании* следующих *свидетельств*: о государственной регистрации физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей; государственной регистрации юридических лиц; о постановке на учет в налоговом органе. Помимо перечисленных банковских операций кредитные организации вправе осуществлять следующие **банковские сделки**: выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме; приобретение права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме; доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами; осуществление операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями в соответствии с законодательством Российской Федерации; предоставление в аренду физическим и юридическим лицам специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей; лизинговые операции; оказание консультационных и информационных услуг.

Налоговым кодексом РФ (НК РФ) на банк, как участника налоговых правоотношений, возлагаются следующие **обязанности**:

- в пятидневный срок сообщать в налоговый орган об открытии или закрытии банковского счета организации, индивидуального предпринимателя (ст. 86 НК РФ) — для контроля денежных потоков налоговым органам необходимы сведения об открытых налогоплательщиками банковских счетах; своевременно выполнять поручения налогоплательщиков, плательщиков сбора, налоговых агентов по перечислению сумм налога (сбора). Поручение на перечисление налога исполняется банком в обязательном порядке в течение одного операционного дня. Плата за обслуживание по таким операциям не взимается (п. 2 ст. 60 НК РФ);

исполнять решения налогового органа о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сборов, налогового агента. Кредитная организация не вправе осуществлять движение по банковским счетам налогоплательщика при наличии у банка решения о приостановлении операций по счетам этого лица; исполнять решения налоговых органов о взыскании налогов (сборов) за счет денежных средств недоимщиков; выдавать налоговым органам справки по операциям и счетам организаций и граждан-предпринимателей по мотивированному запросу.

### **1.11 Лекция № 11. (2 часа)**

#### **Тема: Правовое регулирование страхования**

##### **1.1. Вопросы лекции**

1. Понятие страхования как экономической и страховой категории.
2. Функции страхования.
3. Формы и виды страхования.

##### **1.1.2. Краткое содержание вопросов**

###### **1. Понятие страхования как экономической и страховой категории.**

**Страхование** представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий). Страхование возникло и развивалось вследствие экономической необходимости защиты человека и его имущества от случайных опасностей. В страховании реализуются определенные экономические отношения, складывающиеся между людьми в процессе производства, обращения, обмена и потребления материальных благ. Оно предоставляет всем хозяйствующим субъектам и членам общества гарантии в возмещении ущерба. Периодическая повторяемость событий стихийного характера, которые вызваны силами природы и общества и влекут материальные потери, доказывает, что они имеют объективный, закономерный характер, связанный с противоречиями экономических отношений и проблемами техногенного характера. Возникающие в процессе воспроизведения противоречия создают объективные условия для проявления негативных последствий, имеющих случайный характер. Возникает риск. Риск объективно присущ различным стадиям общественного воспроизведения и любым социально-экономическим отношениям.

Возмещение ущерба, вызываемого проявлением разрушительных противоречий от взаимодействия сил природы и общества, порождает необходимость установления определенных взаимоотношений между людьми по предупреждению, преодолению и ограничению разрушительных последствий стихийных бедствий. Эти объективные отношения людей для обеспечения непрерывного и бесперебойного производственного процесса, для поддержания стабильности и устойчивости достигнутого уровня жизни в совокупности составляют **экономическую категорию страховой защиты**. Специфика этой экономической категории определяется следующими признаками:

- наличие страхового риска (и критерия его оценки);
- случайный характер наступления стихийного бедствия или иного проявления разрушительных сил природы;
- объективная потребность возмещения ущерба;
- наличие перераспределительных отношений в пространстве и во времени;
- замкнутая раскладка ущерба;
- формирование страхового сообщества из числа страхователей и страховщиков;

- выражение ущерба в натуральной или денежной форме;
- реализация мер по предупреждению и преодолению последствий конкретного события;
- возвратность страховых платежей;
- самоокупаемость страховой деятельности.

Материальным воплощением экономической категории страховой защиты служит **страховой фонд**, который представляет собой совокупность выделенных (зарезервированных) натуральных запасов материальных благ. Исторически первой организационной формой материального воплощения экономической категории страховой защиты был натуральный страховой фонд.

Новое качество страховой фонд получило в связи с выделением из товарного обращения специфического товара - денег. Появление денег освободило страховой фонд от массы технических неудобств, связанных с натурально-вещественным его содержанием, открыло перед ним новые возможности. Прежде всего благодаря денежной форме, в которой также стал создаваться страховой фонд, его ресурсы могли быть быстро превращены в любую потребительную стоимость, необходимую для возмещения возникшего ущерба. Денежная форма страхового фонда позволила ему превратиться из элемента, обслуживающего внутриотраслевой хозяйственный оборот, в средство воздействия и гарантии развития межотраслевого хозяйственного оборота. Осознанная человеком и обществом в целом необходимость страховой защиты формировала страховые интересы, через которые стали складываться определенные страховые отношения.

Содержание страховых отношений охватывало образование и использование ресурсов страхового фонда независимо от конкретной формы его организации. По мере развития общества эти отношения получили гражданско-правовое закрепление, что в свою очередь позволило регулировать их правовыми методами.

Мощный импульс к организации страховой защиты дало общественное разделение труда, развитие ремесленного производства и выделение торговли в самостоятельную отрасль. Рост городов, развитие ремесленного производства, торговли, особенно международной торговли, связанной с повышенным риском и использованием денежных ссуд, требовали надлежащего страхового обеспечения. В этой связи кредит и страхование были тесно взаимосвязаны. Страхование имущества заемщика, передаваемого кредитору под обеспечение ссуды (морские займы), вызвало к жизни выделение из числа кредиторов, и в первую очередь ростовщиков, особую группу профессионалов - **страховщиков**, или андеррайтеров, в руках которых сосредоточивались ресурсы страхового фонда. Оперативное управление ресурсами страхового фонда со стороны страховщиков объективно требовало от них оценки страхового риска, опиравшейся на анализ фактов и обстоятельств, их накопление, обобщение и систематизацию.

В результате формируется научное знание о страховом риске и его оценке, опирающееся на познание законов природы и общества. Таким образом, под экономическую категорию страховой защиты подводится научная база. Несмотря на случайный характер наступления стихийного бедствия или иного разрушительного события, появилась возможность их научного предвидения. Стало возможным с большой степенью достоверности предсказывать возможную величину ущерба в натуральной и денежной форме. Благодаря научному предвидению страховщик мог осознанно реализовывать меры по предупреждению неблагоприятных последствий наступления страхового риска.

**Мера превенции.** Меры превенции (т.е. предупреждения возможного ущерба в будущем), предпринимаемые страховщиком, позволяют ему оптимизировать ресурсы страхового фонда и использовать их часто в качестве источника инвестиций. Страхование

превратилось в одну из конкретных форм страховой защиты общественного производства и организации страхового фонда.

**Страхование** - это способ возмещения убытков, которые потерпело физическое или юридическое лицо, посредством их распределения между многими лицами (страховой совокупностью). Возмещение убытков производится из средств страхового фонда, который находится в ведении **страховой организации** (страховщика). Объективная потребность в страховании обуславливается тем, что убытки подчас возникают вследствие разрушительных факторов, вообще не подконтрольных человеку (стихийных сил природы), во всяком случае не влекут чьей-либо гражданско-правовой ответственности. В подобной ситуации бывает невозможно взыскивать убытки с кого бы то ни было и они «оседают» в имущественной сфере самого потерпевшего. Заранее созданный страховой фонд может быть источником возмещения ущерба. Страхование целесообразно только тогда, когда предусмотренные правоотношениями страхователя и страховщика страховые события (риски) вызывают значительную потребность в деньгах. Так, например, физическое лицо, у которого эта потребность возникает, как правило, не может покрыть ее из собственных средств без чувствительного ограничения своего жизненного уровня. Страховые отношения, закрепленные в письменном договоре страхования как гражданско-правовая сделка, известны по крайней мере с эпохи позднего Средневековья. Тогда благодаря великим географическим открытиям заметно расширились горизонты морской международной торговли. Предпринимателям потребовались крупные капиталы, чтобы использовать новые горизонты открывшихся возможностей. Исторически возникнув в связи с необходимостью обеспечить компенсации убытков, не подлежащих переложению на других лиц, страхование претерпело в ходе своего длительного развития существенные изменения и распространяется сейчас на многие случаи, когда наступление убытков связано с гражданско-правовой ответственностью их причинителя. В таких случаях страхование служит для потерпевшего дополнительной гарантией охраны его имущественных интересов. В дальнейшем наряду с имущественным страхование, обеспечивающим возмещение убытков, связанных с утратой или повреждением материальных благ, появилось личное страхование, гарантирующее выплаты определенных денежных сумм при наступлении смерти,увечья, болезни, при достижении до определенного возраста человека.

Страхование и предпринимательство тесно взаимосвязаны. Для предпринимательства характерны организационно-хозяйственное новаторство, поиск новых, более эффективных способов использования ресурсов, гибкость, готовность идти на риск. При этом возникают определенные страховые интересы, обусловленные природой предпринимательской деятельности. Эти страховые интересы, закрепленные в соответствующих договорах страхования, ориентируют предпринимателей на овладение перспективными формами развития, на поиск новых сфер приложения капитала. Переход к рыночной экономике обеспечивает существенное возрастание роли страхования в общественном воспроизводстве, значительно расширяет сферу страховых услуг и развитие альтернатив государственному страхованию. При командно-административной системе управления народным хозяйством, доминирующей роли государственной собственности и слабой экономической ответственности руководителей и трудовых коллективов за ее сохранность страхование никак не могло получить подобающего ему места в экономике и общественных отношениях. Разворачивание рыночных отношений, когда товаропроизводитель начинает действовать на свой страх и риск, по собственному плану и несет за это ответственность, повышает роль и значение страхования. При этом наряду с традиционным предназначением - обеспечением защиты от природной стихии (землетрясения, наводнения, бури и др.), случайных событий технического и технологического характера (пожары, аварии, взрывы и др.) - объектом страхования все больше становятся убытки от различных криминогенных явлений (кражи, разбойные

нападения, угон транспортных средств и др.). Предприятия и организации различных форм собственности, выступающие в качестве страхователей, испытывают потребность не только в возмещении ущерба, выражавшегося в гибели или повреждении основных фондов и оборотных средств, но и в компенсации экономических (предпринимательских) рисков. Сегодня принято выделять два основных направления страхования этих рисков: страхование риска прямых и косвенных потерь. К прямым потерям могут быть отнесены, например, потери от недополучения прибыли, убытки от простоев оборудования вследствие недопоставок сырья, материалов и комплектующих изделий, забастовок и других объективных причин. Косвенные - страхование упущенной выгоды, банкротство предприятия и пр. Изменения затрагивают также сферу имущественного и личного страхования граждан, что непосредственно связано с экономическими интересами населения. Соотношение долгосрочных и краткосрочных договоров страхования, сочетание рисковых, предупредительных и сберегательных условий страхования, уровень банковского процента на резерв взносов по договорам страхования жизни, учет ценовых тенденций и осуществление антиинфляционных мероприятий с переходом к рыночной экономике неизбежно становятся предметом страховой политики. Возрастает предложение страховых услуг. Происходит постепенное формирование страхового рынка. Приоритет отдается добровольным видам страхования, хотя в определенных сферах сохраняется или даже вводится обязательное страхование (например, медицинское, военнослужащих от несчастных случаев и др.). В рыночной экономике страхование выступает, с одной стороны, средством защиты бизнеса и благосостояния людей, а с другой - видом деятельности, приносящим доход. Источниками прибыли страховой организации служат доходы от страховой деятельности, от инвестиций временно свободных средств в объекты производственной и непроизводственной сфер деятельности, акции предприятий, банковские депозиты, ценные бумаги и т.д. Страхование служит важным фактором стимулирования производственной активности и обеспечения здорового образа жизни, создает новые стимулы роста производительности труда в соответствии с личным вкладом в производство и обеспечения собственного благополучия.

## **2 Функции страхования.**

Без изучения функций экономической категории невозможно определить специфическое ее назначение в обществе и раскрыть полное ее содержание. Экономической сущности страхования соответствуют его функции, выражающие общественное значение данной категории.

Главной является **рисковая функция**, поскольку страховой риск как вероятность ущерба непосредственно связан с основным назначением страхования по оказанию денежной помощи пострадавшим. Именно в рамках рисковой функции происходит перераспределение денежной формы стоимости среди участников страхования в связи с последствиями случайных страховых событий.

**Предупредительная функция** направлена на финансирование за счет части средств страхового фонда мероприятий по уменьшению страхового риска.

Страхование может нести и **сберегательную функцию** в случае сбережения страховых сумм с помощью страхования на дожитие в связи с потребностью в страховой защите достигнутого семейного достатка.

**Контрольная функция** страхования заключена в строго целевом формировании и использовании средств страхового фонда. В соответствии с контрольной функцией на основании законодательных и инструктивных документов осуществляется финансовый страховой контроль за правилами проведения страховых операций.

## **Формы и виды страхования.**

Страховое законодательство предусматривает несколько видов страхования. При классификации страхования могут быть использованы разнообразные критерии.

Российским законодательством предусмотрено две формы страхования:  
1) обязательное (в силу закона);  
2) добровольное (в силу соглашения).

**Обязательное страхование** может осуществляться как за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации (обязательное государственное страхование), так и за счет страхователей.

**Добровольное страхование** возникает на основании договора имущественного или личного страхования, заключаемого гражданином или юридическим лицом (страхователем) со страховой организацией (страховщиком).

По объекту страхования оно делится:

- 1) на имущественное страхование (страхование материальных ценностей, страхование гражданской ответственности, страхование предпринимательских рисков);
- 2) личное страхование (страхование жизни, страхование от несчастных случаев и болезней, медицинское страхование).

В целом в соответствии с классификацией видов страхования, предусмотренной ст. 32.9 Закона об организации страхового дела в РФ, предусмотрено 23 различных вида страхования, к которым, в частности, отнесено:

- страхование жизни на случай смерти, дожития до определенного возраста или срока либо наступления иного события;
- пенсионное страхование;
- страхование жизни с условием периодических страховых выплат (ренты, аннуитетов) и (или) с участием страхователя в инвестиционном доходе страховщика;
- страхование от несчастных случаев и болезней;
- медицинское страхование;
- страхование средств наземного, железнодорожного, воздушного, водного транспорта;
- страхование грузов;
- страхование имущества юридических лиц;
- страхование гражданской ответственности владельцев различного вида транспортных средств;
- страхование предпринимательских рисков;
- страхование финансовых рисков и др.

Данный перечень имеет большое значение, поскольку лицензии страховщикам выдаются только на проведение конкретных видов страхования. Этот перечень видов страхования является исчерпывающим, что означает недопустимость осуществления иных видов страхования, не предусмотренных законом.

В целях создания стабильного страхового рынка, способствующего выполнению общесоциальных целей и задач по защите граждан и организаций от наступления неблагоприятных последствий, государство, уполномоченные им органы власти осуществляют особый вид деятельности - регулирование страхового дела.

Страховые отношения, будучи урегулированными правовыми нормами, приобретают форму страховых правоотношений. Характеристика страховых правоотношений, безусловно, затрудняется тем, что само страховое право носит комплексный характер, в силу чего страховые правоотношения представлены довольно разнородными и существенно отличающимися друг от друга видами правоотношений: гражданско-правовыми и административно-правовыми.

Характеризуя страховые правоотношения в их совокупности, можно отметить следующее. Страховые правоотношения возникают в результате **правового регулирования** государством тех общественных отношений, которые выражают само страхование либо непосредственно связаны с ним. Страховое правоотношение - это **двусторонняя юридическая связь** между субъектами, осуществляющими страховую деятельность либо способствующими осуществлению этой деятельности в том виде, который представляется государству наиболее эффективным и общественно полезным.

Страховые правоотношения - это **волевые** общественные отношения. Волевой момент страхового правоотношения выражается, во-первых, в том, что государство посредством норм страхового законодательства выражает свою волю по поводу того, как должна осуществляться страховая деятельность, определяя посредством правовых норм поведение субъектов правоотношения. Во-вторых, сами субъекты этих правоотношений в тех пределах, которые предусмотрены законодательством, реализуют собственные волевые установки. Наиболее широкий простор для осуществления действий по собственному усмотрению сторон предоставляет добровольное страхование. Страховое правоотношение - это выражение в **конкретной ситуации** того поведения, которое в качестве типовой модели предусмотрено правовыми нормами, регулирующими данное общественное отношение. Страховое правоотношение - это **отношение, охраняемое государством**. Данное положение определяется прежде всего тем, что государство стремится обеспечить исполнение предписаний норм страхового законодательства, издаваемых этим же государством и в которых выражена его воля. Обеспечивая выполнение норм страхового права, государство тем самым охраняет и регулируемые этими нормами страховые отношения.

Правоотношения в сфере ОСС лишены какой-либо диспозитивности, а подчинены исключительно императивным началам. Страхователь лишен возможности отклониться от модели поведения, установленной законом, в частности, выбрать страховщика, повлиять на определение страхового случая, размер страховых взносов и т.д. Имея сходство с обязательным гражданско-правовым страхованием (страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, жизни и здоровья пассажиров и т.д.), ОСС остается в сфере публично-правового регулирования. Обязательное гражданско-правовое страхование, хотя и осуществляется в силу закона, предполагает заключение договора страхования, оставляет страхователю право на выбор страховой организации, т.е. предполагается наличие конкурентного рынка страховых услуг, а также возможность влиять на определенные условия договора.

По правовой природе основной источник средств ОСС - страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве, являются обязательными платежами, хотя формально они не входят в систему налогов и сборов (ст. 13 - 15 НК РФ). Страховые взносы нельзя отнести к налогам по признаку их индивидуальной возмездности. Ситуацию не меняет даже то обстоятельство, что к отношениям, связанным с уплатой страховых взносов, субсидиарно применяется налоговое законодательство. Такое применение еще не означает полного тождества страховых взносов и налогов, но свидетельствует об их некоторых общих признаках. Таким признаком является обязательность уплаты, обеспечиваемая сходными мерами контроля и государственного принуждения. Имеется и другая точка зрения, согласно которой страховые взносы являются целевыми налогами. Думается, что выход из ситуации заключается в отнесении страховых взносов не к налогам, а к иным "обязательным платежам" (термин, широко используемый, например, в законодательстве о банкротстве).

Из изложенного можно сделать вывод, что нормами финансового права регулируются основанные на властном подчинении имущественные и связанные с ними неимущественные отношения по образованию, распределению и использованию целевых денежных фондов в системе обязательного социального страхования.

Во-вторых, финансовые правоотношения имеют место в сфере обязательного государственного страхования (ОГС) наряду с гражданскими правоотношениями. Согласно п. 3 ст. 927 ГК РФ законом могут быть предусмотрены случаи обязательного страхования жизни, здоровья и имущества граждан за счет средств соответствующего бюджета (обязательное государственное страхование). Для государства соответствующие расходы одновременно являются страховыми взносами и бюджетными ассигнованиями, чем и обусловлена финансово-правовая природа отношений по выделению средств из

бюджета на финансирование системы ОГС. Значительная часть отношений по ОГС, в частности между страхователем (органом исполнительной власти) и страховой организацией, между страховой организацией и застрахованным лицом по поводу выплаты страховой суммы, носят частноправовой характер и регулируются нормами гражданского права. Это обусловлено тем, что для страховщика осуществление такого вида страхования не является обязательным, он действует в своих частных интересах (извлечение прибыли), реализуя частную правосубъектность. Одной из особенностей заключения договора ОГС является конкурсный отбор страховой организации в соответствии со ст. 13 Федерального закона "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг" от 23 июня 1999 г. N 117-ФЗ. Система нормативно-правового регулирования отношений по ОГС представлена значительным числом актов. Они весьма подробно освещены в вышеуказанных учебниках по финансовому праву.

К сфере финансово-правового регулирования следует отнести отношения по страхованию вкладов физических лиц в банках, точнее, имущественные и связанные с ними неимущественные отношения по образованию, распределению и использованию фонда обязательного страхования вкладов, предусмотренного Федеральным законом "О страховании вкладов физических лиц в банках РФ" от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ. Данный вид страхования - новый для Российской Федерации, однако во многих странах он успешно функционирует уже давно. Финансово-правовая природа значительного числа норм Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ обусловлена следующим.

Страховщик - Агентство по страхованию вкладов - имеет статус государственной корпорации (некоммерческой организации). Представляется, что данная специфическая организационно-правовая форма может быть отнесена, по зарубежной терминологии, к юридическим лицам публичного права. Государственная корпорация представляет собой не что иное, как пример юридической фикции. Несмотря на то что имущество, преданное госкорпорации Российской Федерацией, является собственностью самой государственной корпорации (ст. 7.1 Федерального закона "О некоммерческих организациях"), фактически она находится под полным государственным управлением и контролем. Государственная корпорация создается исключительно Российской Федерацией на основании закона для осуществления социальных, управлеченческих или иных общественно полезных целей. Эта организационно-правовая форма близка по юридической конструкции к учреждению, однако Российская Федерация как учредитель не отвечает по обязательствам государственной корпорации. Данное обстоятельство, видимо, и обусловило закрепление за Агентством статуса именно государственной корпорации, что привлекательно для государства, ограничивающего пределы имущественной ответственности бюджета, но сохраняющего за собой рычаги управления финансами. Данные рычаги предусмотрены, например, статьями 24, 42 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ. Публично-правовой статус Агентства подтверждается и таким немаловажным обстоятельством, как наделение его широкими полномочиями в процессе банкротства кредитных организаций. Так, Агентство в силу закона является конкурсным управляющим при банкротстве кредитных организаций, имевших лицензию Банка России на привлечение средств физических лиц во вклады, может участвовать во временной администрации, назначаемой Банком России. Сказанное выше позволяет, на наш взгляд, считать Агентство по страхованию вкладов, как и ранее существовавшее Агентство по реструктуризации кредитных организаций, обладающим соответствующей компетенцией в сфере финансовой деятельности государства, следовательно, субъектом финансового права.

Как в ОСС, в страховании банковских вкладов не допускается участие иных субъектов, помимо Агентства, в качестве страховщика, т.е. отсутствует рынок страховых услуг.

Фонд обязательного страхования вкладов, учитываемый отдельно от иного имущества Агентства, принадлежит последнему на праве собственности (ст. 33 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ), что формально не дает оснований считать его целевым государственным фондом денежных средств. Однако, как было уже отмечено, юридическая конструкция государственной корпорации основана на фикции - частная собственность на соответствующее имущество реально не возникает. Фонд формируется на основе государственно-властных предписаний, а расходование его средств имеет строго целевое назначение.

Поэтому, на наш взгляд, фонд обязательного страхования вкладов может считаться целевым публичным фондом денежных средств. С ним, в частности, связаны отношения по образованию и распределению финансовых ресурсов определенной территории. Другого фонда страхования вкладов на территории Российской Федерации нет. В выборе модели системы обязательного страхования вкладов мы пошли по англо-американскому пути. Напротив, в континентальной Европе страхование вкладов осуществляется в основном на началах децентрализации с минимальным контролем со стороны Центрального банка. Соответственно в европейской концепции защиты банковских депозитов частноправовое регулирование будет преобладать над публично-правовым.

В отношениях по страхованию вкладов без сомнения налицаствует публичный интерес, поскольку главной целью создания системы страхования банковских депозитов является содействие стабильности финансовой системы страны. По замыслу разработчиков Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ его целями являются защита прав и законных интересов вкладчиков банков, укрепление доверия к банковской системе и стимулирование привлечений сбережений населения в банковскую систему Российской Федерации (п. 1 ст. 1). Неслучайно на основании закона первоначальный взнос в размере 2 млрд. рублей в фонд страхования вкладов произвел Банк России. Также закономерно принятие Федерального закона "О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ" от 29 июля 2004 г. N 96-ФЗ, целью которого является "укрепление доверия к банковской системе РФ" (ст. 1).

Вероятность масштабного возникновения страховых случаев очень высока, поскольку банковская система чувствительна даже к самым незначительным колебаниям, которые могут спровоцировать всеобщий банковский кризис, в результате чего миллионы граждан могут оказаться без средств к существованию. К сожалению, подобные примеры уже имеются. По сравнению с этим трудно представить массовые страховые случаи, связанные со страхованием гражданской ответственности владельцев транспортных средств, нотариусов, таможенных брокеров, таможенных перевозчиков и т.д. Маловероятно, что все водители одновременно совершают ДТП. Поэтому указанные виды страхования остаются в сфере частного права.

Правовое регулирование отношений по страхованию вкладов носит обязательно-императивный характер. Законом не предусмотрено заключение договоров страхования, страхователь (банк) лишен какой-либо возможности влиять на содержание правоотношения, в частности, на размер страховых взносов.

Страховые взносы носят обязательный характер, что позволяет отнести их по мнению одних авторов - к разряду обязательных платежей, по мнению других - к числу налогов.

За нарушение требований Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ к банкам могут применяться меры ответственности в виде наложения запрета (ограничения) на привлечение вкладов граждан, взыскиваться неуплаченные суммы страховых взносов с начисленными пенями, которые можно отнести к мерам публично-правовой (административной и финансовой) ответственности.

Отношения по образованию, распределению и использованию фонда обязательного страхования вкладов не регулируются гражданским законодательством (п. 3 ст. 2 ГК РФ).

Неслучайно в Федеральный закон "Об организации страхового дела в РФ", содержащий главным образом гражданско-правовые нормы, Федеральным законом от 20 июля 2004 г. N 67-ФЗ были внесены изменения, исключающие его применение к отношениям по страхованию вкладов. С другой стороны, применение норм главы 48 ГК РФ, на что указывает ст. 970 ГК РФ, к данным отношениям объективно невозможно. Императивные предписания Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ настолько детально регулируют отношения по страхованию вкладов, что реально "не оставляют места" для применения гражданского законодательства. Как отмечает В.Ф. Попондопуло, публично-правовые формы, в отличие от частноправовых, характеризуются максимальной определенностью - императивной нормативностью, не допускающей выбора вариантов поведения.

Итак, можно заключить, что сегодня в системе финансового права функционирует финансово-правовой институт страхования, регулирующий властные имущественные и связанные с ними неимущественные отношения по мобилизации, распределению и использованию страховых фондов в области обязательного социального страхования, обязательного государственного страхования и страхования вкладов физических лиц. Основным цементирующим началом данного института выступает идея страхования, т.е. распределение в публичных интересах, в том числе на началах социальной справедливости, рисков несения возможных убытков и иных неблагоприятных последствий вследствие наступления социально значимых страховых случаев. В современном непредсказуемом мире не только деятельность отдельных лиц, но и общества, государства в целом, связана с риском возникновения непредвиденных неблагоприятных обстоятельств, поэтому публичный аспект страховых отношений будет только актуализироваться.

## **1.12. Лекция № 12. (2 часа)**

**Тема: Правовые основы денежного обращения. Денежное обращение и расчеты.**

### **1.1.1. Вопросы лекции**

1. Понятие денежной системы, ее основные элементы.
2. Правовые основы денежной системы.
3. Органы, обеспечивающие реализацию денежно-кредитной политики государства.
4. Понятие денежного обращения, его виды.
4. Правовые основы безналичного денежного обращения.
5. Кассовые операции.

### **1.1.2. Краткое содержание вопросов.**

#### **1. Понятие денежной системы, ее основные элементы.**

Официальной денежной единицей (валютой) России является рубль. Один рубль состоит из 100 коп.

В нашей стране существует два вида денежных знаков:

- 1) банковские билеты (банкноты) выпускаются достоинством в 5, 10, 50, 100, 500 и 1000 руб.;
- 2) металлические монеты – выпускаются достоинством в 1, 5, 10, 50 коп. и 1,2,5 руб.

Под денежным обращением понимается движение денежной массы внутри страны в наличной и безналичной формах. Деньги — это экономическая категория, в которой проявляются и с помощью которой строятся отношения между людьми. Деньги

— особый вид универсального товара, используемого в качестве всеобщего эквивалента, посредством которого выражается стоимость всех других товаров. Деньги представляют собой уникальный товар, выполняющий функции средством обмена, платежа, измерения стоимости, накопления богатства. В современной экономике обращение денег является неизменным ус ловием обращения практических всех видов товаров. Деньги это блага, обладающие совершенной ликвидностью и выполняющие функции средства измерения ценности остальных благ (всеобщего эквивалента) или средства осуществления расчетов при обмене (средства обмена). Назначение денег заключается в экономии издержек рыночных взаимодействий.

Роль денег проявляется в их функциях, которые выражают внутреннее содержание денег. *Деньги выполняют пять функций: мера стоимости, средство обращения, средство платежа, средство накопления и сбережения, мировые деньги.*

Деньги являются мощным регулятором экономических и неэкономических отношений. Кредитование, дотирование и другие операции осуществляются с помощью денег. Поэтому деньги — стимул развития экономики в целом, отдельных ее отраслей и подотраслей, конкретных субъектов экономической деятельности, а также социальной сферы. Сокращение нежелательных для государства и общества экономических и неэкономических операций осуществляется не только путем административно- и гражданско-правовых ограничений, но и с помощью денег. Например, государство в целях обеспечения протекционистской политики в отношении отечественных товаров устанавливает более высокие в сравнении с другими импортируемыми товарами таможенные пошлины.

Деньги отражают глубинное состояние экономики, в первую очередь — наполненность рынка товарами и степень финансовой обеспеченности субъектов экономической и неэкономической деятельности. Так, инфляционные процессы (обесценение денег), наблюдавшиеся в России в 1992—1994 гг., в числе прочих причин были вызваны сокращением производства, низкой наполняемостью рынка отечественными товарами. Необходимость обеспечить поддержку ряда отраслей экономики и социальную поддержку ряда групп населения вызвала сознательную эмиссию большого количества денежной массы, чем требовалось в соответствии с законами денежного обращения. Постоянное понижение курса рубля по отношению к наиболее устойчивой валюте — доллару США — было вызвано в этот период расширением импорта товаров в Россию и оттоком российского капитала в страны, где существовали более благоприятные условия для инвестирования.

В Российской Федерации как стране с рыночной экономикой деньги используются в качестве одного из важнейших регуляторов экономических отношений в целях их направления на достижение государственных и общественных интересов, а также частных интересов, не противоречащих интересам государственным и общественным.

Благодаря выполнению перечисленных функций деньги играют ключевую роль в развитии производства, особенно в рыночной экономике. Общественная роль денег в экономической системе состоит в том, что они являются связующим звеном между независимыми товаропроизводителями, а также средством учета общественного труда в товарном хозяйстве. Деньги участвуют в установлении цен на товары.

С течением времени, практически во всех странах перешли к универсальному денежному средству — золоту, учитывая особые качества золота как вещества и товара: компактность; неизменяемость физических свойств; большое количество труда и средств, затрачиваемых на его добычу и переработку, а следовательно, и высокая стоимость и т. п. Однако наличное обращение золота (в слитках, монетах, изделиях) затруднено из-за необходимости постоянного перемещения его больших масс и из-за физической изнашиваемость" монет, слитков, изделий.

Поэтому в XVII—XIX вв. практически во всех странах пере ходят на *бумажные деньги*, особенностью которых являлось выражение в денежной единице определенной меры (массы) за лота.

Длительное время традиционно сохранялись право владельца бумажных денег на их обмен на определенное количество, золота и соответствующая обязанность эмитента разных странах в разное время функции денег выполняли самые различные товары. При этом учитывались географические (т. е. субъекта выпустившего в обращение деньги) обменять представленные бумажные деньги на золото. Это было характерно, в частности для дореволюционной России и для Советского Союза времен новой экономической политики 1920-х гг.

Современная практика подавляющего большинства государств и банков исходит из отсутствия права и обязанности обменять бумажные деньги на золото. Внешним ее проявлением является отсутствие на бумажных денежных знаках некогда традиционных надписей о соответствии «бумажной» денежной единицы определенной массе золота и об обязательстве эмитента обменять бумажную купюру на соответствующее количество золота. Таких надписей нет, в частности, на бумажных денежных знаках Центрального банка РФ.

В современной практике организации денежного обращения в различных странах становятся все более редкими надписи на бумажных денежных знаках о том, что эти знаки обеспечиваются золотом и другими драгоценностями, «всем достоянием» конкретного государства или банка-эмитента (такие надписи были, в частности, на бумажных денежных знаках Союза ССР).

Принято считать, что денежные знаки (как бумажные, так и металлические) обеспечены всеми активами эмитента.

Это положение в общей форме закреплено в законодательных актах о денежном обращении соответствующих государств.

В частности, в ст. 30 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» указано, что банкноты и монеты являются безусловными обязательствами Центрального банка РФ и обеспечиваются всеми его активами. Но записи об обеспечении рубля золотым содержанием в нем нет.

Отметим, что в последний период существования СССР советский рубль, в отличие от предыдущих периодов, также не имел золотого обеспечения. В соответствии со ст. 10 Закона СССР «О Государственном банке СССР» официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами не устанавливалось.

Наряду с золотом функции денег широко выполняли другие драгоценные металлы — *платина и серебро*. В настоящее время очень немногие государства используют серебро для изготовления монет.

В современной Российской Федерации золотые, серебряные и платиновые монеты выпускаются как сувениры, как объект коллекционирования, причем специально обработанные и упакованные. Хотя такие монеты обязательны к приему наряду с денежными купюрами и обычными монетами, в денежном обращении их фактически нет.

Современные деньги выпускаются в обращение непосредственно государством, но чаще от его имени уполномоченным им банком. В любом случае денежные знаки являются таким же символом государства, как герб или флаг.

Официальные денежные знаки предусмотрены законодательными актами государства. Иногда на территории государства обращаются (с его ведома и разрешения или «самовольно») другие денежные знаки. Например, после распада Советского Союза на территории большинства государств — бывших союзных республик обращались денежные знаки уже не существовавшего Союза ССР.

Наконец, встречаются *денежные суррогаты*, т. е. такие денежные знаки, которые не предусмотрены законодательством и которые вводятся отдельными предприятиями или иными организациями, а также гражданами самовольно. Одна из причин их появления

— нехватка официальных денежных знаков. Суррогаты достаточно часто вводятся предприятиями ввиду их неплатежеспособности, с одной стороны, и в связи с необходимостью рассчитываться с работниками предприятий, с другой стороны.

Несмотря на то, что номинальное значение денежного суррогата обычно выражается в официальной денежной единице (валюте) соответствующего государства, государство не признает суррогаты в качестве платежного средства. Это выражается, в частности, в безусловном отказе принимать платежи в пользу государства в суррогатных формах, в запрещении различным организациям и физическим лицам осуществлять расчеты с помощью суррогатов, а в крайних случаях — в изъятии и уничтожении суррогатов.

Непосредственное обеспечение эффективности и бесперебойного функционирования платежной системы возложено на Центральный банк РФ. Одной из основных целей деятельности Центрального банка РФ является защита и обеспечение устойчивости рубля. Реализация названных целей осуществляется посредством выполнения следующих функций: монопольное осуществление эмиссии и организация наличного денежного обращения; установление правил расчетов в Российской Федерации; создание резервных фондов банкнот и монет; определение правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег; установление признаков платежности денежных знаков; определение порядка замены и уничтожения денежных знаков, вышедших из обращения; утверждение правил ведения операций.

С помощью оперативного эмиссионно-кассового регулирования путем выпуска и изъятия денег из обращения в соответствии с потребностями экономики производится перераспределение денежной массы между территориями страны.

## **2. Правовые основы денежной системы Российской Федерации**

*Денежная система* состоит из ряда элементов. В Российской Федерации денежная система включает в себя: официальную Денежную единицу; порядок эмиссии наличных денег; правовое регулирование денежного обращения.

*Денежной единицей* страны является рубль, который состоит из 100 копеек, имеет одинаковую платежную силу на всей территории Российской Федерации. Выпуск и обращение других денежных единиц и денежных суррогатов не допускается.

Рубль до 1990 г. по закону имел твердо фиксированное золотое содержание, равное 0,987412 г золота. Это количество золота, зафиксированное в денежной единице, являлось масштабом цен, который за время существования бывшего Советского Союза неоднократно менялся. В результате денежной реформы 1922—1924 гг. в обращении находились кредитные деньги: червонец, казначейские билеты достоинством 1, 2, 5 рублей и разменная монета. Червонец представлял в обороте 7,7 г золота, равных бывшей 10-рублевой золотой монете царской чеканки, а 1 казначейский рубль содержал в обороте 0,77 г золота, что являлось масштабом цен. С 1928 г. обмен червонцев на золото был отменен, рубль законодательно утратил золотое содержание. Был установлен твердый валютный паритет между франком и рублем: 1 французский франк равнялся 3 рублям. С 1937 г., когда рухнул «золотой блок», возглавляемый Францией, и резервной валютой стал доллар, был установлен валютный паритет рубля и доллара: 1 доллар приравнивался к 5 рублям 30 копейкам. По этому паритету шли расчеты во внешней торговле. И только с марта 1950 г. наша валюта была откреплена от доллара, законодательно было выработано твердо фиксированное золотое содержание рубля, равное 0,222168 г золота, что являлось масштабом цен. Валютный курс рубля устанавливался путем сравнения золотого содержания иностранной валюты и рубля. С января 1961 г. масштаб цен был изменен: золотое содержание рубля было увеличено в 4,44 раза и стало составлять по закону 0,987412 г золота. Масштаб цен утратил свой экономический смысл, поскольку Ямайской валютной реформой 1976—1978 гг. официальная цена на золото и золотое содержание денежных единиц была отменена. В связи с переходом России к рыночной экономике и

потерей рублем покупательной способности, соответствующей его золотому содержанию, с 1992 г. это золотое содержание утратилось. Цены на товары и услуги устанавливаются в рублях. Золото перестало быть основой нашей денежной системы, но сохранилось как стратегический металл, имеющийся у каждой страны в золотовалютных запасах, на который можно купить валюту и получить в иностранных банках кредит под залог золота.

Сегодня в нашей стране функционируют банковские билеты и разменная металлическая монета. До 1992 г. в обращении кроме банковских билетов находились казначейские билеты достоинством 1, 3, 5 рублей. С 1992 г. они изъяты из обращения, а структура современной денежной массы состоит из кредитных денег и монет.

**Эмиссия** представляет собой выпуск денег в обращение. Эмиссионная система — законодательно установленный порядок выпуска в обращение уполномоченным банком денежных знаков. Механизм эмиссионно-кассового регулирования денежной массы в обращении включает в себя порядок выпуска и изъятия денег из обращения, а также их перераспределение между территориями и регионами страны в зависимости от потребностей экономики. Федеральным законом о Центральном банке РФ предусматривается монопольное право указанного банка на эмиссию денег и эмиссионно-кассовое регулирование денежной массы в обращении. Налично-денежный оборот обслуживается банкнотами и металлической разменной монетой. Современный механизм эмиссии банкнот основан на кредитовании коммерческих банков, государства и увеличении золотовалютных резервов. В первом случае он обеспечивается векселями и другими банковскими обязательствами и ценными бумагами, во втором — государственными долговыми обязательствами, а при покупке золота и иностранной валюты — соответственно золотом и валютой. Обеспечением банкнотной эмиссии служат активы Центрального банка РФ. Выполняя эту функцию, он определяет порядок ведения кассовых операций, устанавливает правила перевозки, хранения и инкассации наличных денег, обеспечивает создание резервных фондов банкнот и металлической монеты, определяет признаки платежеспособности денежных запасов, а также порядок замены или уничтожения поврежденных банкнот и монет.

В основе механизма эмиссионно-кассового регулирования денежной массы лежит соотношение централизованного монопольного права на эмиссию денег Центрального банка РФ с децентрализованной системой их выпуска и изъятия по территориям страны. Функцию эмиссионного кассового регулирования Денежной массы выполняют расчетно-кассовые центры при Головных территориальных управлениях Центрального банка РФ. В них по его разрешению создаются резервные фонды денежных знаков и монет. Основное назначение резервных фондов заключается в обеспечении эмиссии денежных знаков в обращение, регулировании покупной структуры денежной массы, замене поврежденных банкнот и монет новыми, экономии расходов на перевозку из центра и хранение денежных знаков.

Кроме резервных фондов при расчетно-кассовом центре существует оборотная касса, в которую принимаются и из которой выдаются наличные деньги в течение операционного дня. Их остаток в оборотной кассе лимитируется, а при превышении установленного лимита в конце операционного дня излишки денег передаются в резервные фонды. Эта операция производится автоматически без специального разрешения Центрального банка РФ и считается изъятием денег из обращения. Если в оборотной кассе расчетно-кассового центра не хватает наличности для обслуживания банков и клиентов, требуется *эмиссионное разрешение* — подкрепление оборотной кассы из резервных фондов Центрального банка РФ. Эта операция по перечислению наличных денег из резервных фондов в оборотную кассу уже является эмиссией. Правление Центрального банка РФ выдает разрешение на выпуск денег в обращение в пределах эмиссионной директивы, т. е. предельного размера выпуска денег в обращение, установленного Правительством РФ в соответствии с денежно-кредитной политикой на предстоящий период (год). Механизм эмиссионно-кассового регулирования позволяет

экономно и рационально регулировать и перераспределять наличную денежную массу на определенной территории, оперативно удовлетворять потребности регионов в денежных знаках.

На расчетно-кассовые центры главных территориальных управлений Центрального банка РФ возложено кассовое обслуживание коммерческих банков, причем эти отношения носят договорной характер. Выдача денежной наличности банкам и другим юридическим лицам, прием от них излишков денег, а также кассовое обслуживание производятся с отражением всех операций по корреспондентским счетам банков и счетам других юридических лиц. Излишки денежной наличности сдаются в оборотную кассу расчетно-кассового центра, обработанными, сформированными и упакованными в установленном порядке.

В зависимости от объемов работы расчетно-кассового центра и с учетом экономической целесообразности по согласованию с Главным территориальным управлением при расчетно-кассовом центре может быть создан участок инкасации для перевозки ценностей. Услуги, оказываемые им для банков и клиентов, производятся на платной договорной основе. Кассовое обслуживание коммерческих банков предполагает представление за 45 дней до начала очередного квартала в территориальное управление Центрального банка РФ прогноза ожидаемых поступлений и выдаче наличных денег, а также подкреплений или излишков в предстоящем квартале. Эти данные используются для планирования деятельности расчетно-кассового центра, определения общей потребности в эмиссии наличных денег по региону. В коммерческих банках для проведения операций с наличными денежными знаками имеется операционная касса, через которую осуществляется работа по приему, пересчету и выдаче денежной наличности, поступающей от клиентов. Для нее также устанавливается лимит остатка денежной наличности на конец дня, которая должна сдаваться в расчетно-кассовом центре. Недостаток наличных денег для проведения операций с клиентами должен оформляться заявкой и передаваться в главное территориальное управление Центрального банка РФ. После получения разрешения на подкрепление операционной кассы банка наличные деньги передаются в кассу банка, и делается соответствующая проводка по корреспондентскому счету в расчетно-кассовый центр.

#### **4. Правовые основы организации наличного денежного обращения**

Эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляется исключительно Центральным банком РФ. Советом директоров Центрального банка РФ утверждено Положение от 5 января 1998г. № 14-П «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации». В целях организации наличного денежного обращения Центральный банк РФ осуществляет следующие функции: прогнозирование и организация производства, перевозка и хранение банкнот и монеты, создание их резервных фондов; установление правил хранения, перевозки и инкасации наличных денег для кредитных организаций; установление признаков платежеспособности денежных знаков и порядка замены поврежденных банкнот и монеты, а также их уничтожения; определение порядка ведения кассовых операций для кредитных организаций.

На территории России банкноты (банковские билеты) и монета Центрального банка РФ являются единственным законным средством платежа. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону. Банкноты и монета являются безусловными обязательствами Центрального банка РФ и обеспечиваются всеми его активами. Они обязательны к приему по нарицательной стоимости при всех видах платежей, для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории Российской Федерации.

Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает определенные гарантии действия выпущенных денежных знаков. Банкноты и монета Центрального банка РФ не могут быть объявлены недействительными

(утратившими силу законного средства платежа), если не установлен достаточно продолжительный срок их обмена на банкноты и монету нового образца. Не допускаются какие-либо ограничения по суммам или субъектам обмена. В соответствии с законодательством при обмене банкнот и монеты Центрального банка РФ на денежные знаки нового образца срок изъятия банкнот и монеты из обращения не может быть менее одного года, но не более пяти лет.

Решение о выпуске в обращение новых банкнот и монеты и решение об изъятии старых принимает Совет директоров Центрального банка РФ. Он же утверждает номиналы и образцы новых денежных знаков. Описание новых денежных знаков публикуется в средствах массовой информации. Очень важно, что о выпуске новых денежных знаков Центральный банк РФ обязан направить в Правительство РФ предварительную информацию.

Сфера использования налично-денежных платежей связана в основном с реализацией доходов населения. Наличными деньгами производятся расчеты: предприятий, учреждений и организаций с населением; между отдельными гражданами на товарных и продуктовых рынках; частично расчеты населения с финансово-кредитной системой; в ограниченных размерах расчеты между предприятиями в пределах до 60 тыс. рублей по одной сделке.

В странах с развитой рыночной экономикой и банковской системой доля расчетов наличными деньгами в совокупном денежном обороте не превышает 3—8 процентов. Это достигается переводом заработной платы рабочих и служащих на счета в банках. Заработную плату наличными деньгами получают в США примерно 1 процент населения, в Англии — 10 процентов, Франции — менее 10 процентов, в Канаде — около 5 процентов. Расчеты населения за товары и услуги в основной массе проводятся в безналичном порядке с использованием переводов, чеков, кредитных и магнитных карточек. В России в переходный период к рынку сфера налично-денежного оборота необоснованно расширилась: в 1994 г. она составила более 20 процентов, в 1995 г. — 34,2 процента, в 1996 г. — 34,8 процента.

Причинами расширения налично-денежного оборота являются: экономический кризис; кризис неплатежей; кризис наличности; плохо организованная система межбанковских расчетов; замедление расчетов; сознательное сокращение прибыли и доходов предпринимателей с целью ухода от налогов и расширение наличных платежей за пределами банков.

Необоснованное расширение сферы налично-денежного оборота приводит к увеличению издержек государства на обращение наличных денег, их перевозку, хранение, замену ветхих купюр новыми и недопоступлению налоговых платежей в бюджет. В результате растут бюджетный дефицит и финансовая нестабильность в экономике.

Налично-денежный оборот в России обслуживается банкнотами и металлической разменной монетой. Наличные деньги — кредитные деньги, которые выпускаются в порядке кредитования хозяйства. Управление денежным обращением в целях обеспечения устойчивости денежной единицы (рубля) является одной из основных задач Центрального банка РФ.

До перехода к рынку налично-денежный оборот планировался и регулировался на основе двух планов денежного обращения баланса денежных доходов и расходов населения и кассового плана бывшего Государственного банка. С их помощью решался вопрос о сбалансированности денежной и товарной массы в обращении, размере эмиссии или изъятия денег из обращения. Эмиссия имела директивный характер.

В условиях перехода к рыночной экономике эти планы перестали быть директивными, но продолжают использоваться банками в качестве прогнозов по кассовым оборотам с целью определения потребности в наличных деньгах для осуществления кассовых операций, определения размеров эмиссии или изъятия денег по регионам страны. Прогноз баланса денежных доходов, расходов населения и фактическое

его исполнение помогают Центральному банку РФ и Правительству РФ полнее учитывать спрос населения, прогнозировать тенденции сбережений населения, структуру покупательского спроса и покупательного фонда населения. Превышение доходов по сравнению с расходами населения в балансе означает увеличение остатка денег на руках у населения, а обратный процесс — сокращение этого остатка.

Соответственно, при оседании денег на руках у населения требуется эмиссия наличных денег для кассового обслуживания клиентов банком. При сокращении остатка денег на руках у населения планируется изъятие денег из обращения.

В современных условиях рыночной экономики происходит резкое изменение структуры доходов населения России: снижение доли заработной платы со значительным повышением предпринимательских доходов и доходов от собственности, а также уменьшение доли вложений населения в ценные бумаги и вклады и рост (до 15—18 процентов) сбережений в валюте. Инфляция привела к минимальным остаткам наличных денег (тезаврация) на руках у населения, поскольку они обесцениваются без движения. Этому же способствуют задержки выплаты заработной платы, пенсий и пособий.

С 1991 г. осуществлен переход от кассового планирования к составлению расчетов кассовых оборотов, основной целью которых является определение потребности в наличных деньгах в целом по Российской Федерации, по территориям и банкам. Прогнозы кассовых оборотов отражают объем и источники поступлений всех наличных денег в банки, размеры и целевое направление выдач наличных денег предприятиям, организациям и отдельным лицам, а также эмиссионный результат, т. е. сумму изъятия или выпуска денег в обращение. Основная задача банков всех уровней в работе по составлению прогноза кассовых оборотов состоит в определении изменения наличной денежной массы в обороте, экономному их использованию и разработке мероприятий по увеличению поступлений наличной денежной выручки в банки.

Прогноз кассовых оборотов осуществляется коммерческими банками, территориальными расчетно-кассовыми центрами и главными управлениями Центрального банка РФ. Прогнозы составляются поквартально и на год. Если по прогнозам кассовых оборотов поступления наличных денег превышают выдачи, предсказывается изъятие денег из обращения в данном квартале или году. И наоборот, если прогнозируется превышение выдач наличных денег из кассы банка над их поступлениями, ожидается эмиссия денег в расчетном квартале или году. Однако в современных условиях Центральный банк РФ все больше переходит к рыночным методам регулирования совокупного денежного оборота. Они связаны с установлением объема кредитов, предоставляемых Центральным банком РФ коммерческим банкам, изменением ставок рефинансирования (учетного процента), выработкой и применением норм обязательных резервов, подлежащих депонированию коммерческими банками в Центральном банке РФ путем расчета денежных агрегатов.

## **5. Правовые основы безналичного денежного обращения.**

Безналичные расчеты по товарным и нетоварным операциям осуществляются в разных формах, имеющих специфические особенности механизма функционирования, обусловленные разнообразием видов расчетных документов, характера документооборота, времени и способа платежа. Комбинации в содержании этих элементов обусловливают возможность дальнейшего их совершенствования, появления новых, более полно отвечающих современному состоянию и перспективам развития российской экономики.

Согласно действующему законодательству в современных условиях могут быть использованы следующие виды расчетных

документов: *платежные требования, платежные требования-поручения, поручения, чеки, аккредитивы.*

Платежное требование и платежное требование-поручение представляют собой требования поставщика к покупателю оплатить согласно договору стоимость поставленной продукции, выполненных работ или оказанных услуг. Обоснованностью такого требования служат приложенные к нему отгружочные и товарные документы, подтверждающие факт выполнения поставщиком своих договорных обязательств. Плательщик, получив свои расчетные документы, решает вопрос о согласии (акцепте) их оплатить. Платежные поручения, расчетные чеки и аккредитивы не требуют акцепта, поскольку изначально являются поручениями, распоряжениями покупателя (плательщика) банку произвести зачисление средств со счета плательщика на счет поставщика.

*Способ платежа* — порядок его осуществления, определяющий последовательность и характер перечисления средств с одного счета на другой в процессе расчетов. Он включает время совершения платежа, степень его гарантированности, источник и полноту платежа, последовательность движения средств по счетам.

Выбор той или иной формы безналичных расчетов должен учитывать конкретные условия деятельности предприятия, степень доверия к его партнерам, их удаленность, условия и время транспортировки груза, средства связи, место осуществления платежа и т. д. Правильный выбор формы расчетов с каждым контрагентом обеспечивает ускорение получения денежной выручки поставщиком, гарантированность ее получения, предотвращение непредусмотренного договором авансирования поставщика плательщиком. Для плательщика это означает обеспечение гарантии поставки, ускорение получения товара, недопущение непредусмотренного договорами авансирования поставщика. В современных условиях рыночной экономики контрагенты могут самостоятельно выбирать формы безналичных расчетов, зафиксировав это в договорах: акцептную (платежными требованиями), платежными требованиями-поручениями, платежными поручениями, аккредитивную, чековую, плановыми платежами, путем зачета взаимных требований, посредством факторинга.

Наиболее распространенной в современных условиях формой безналичных расчетов являются расчеты платежными поручениями, на долю которых приходится свыше 90 процентов платежного оборота.

В основе этой формы расчетов лежит платежное поручение-распоряжение плательщика банку произвести перечисление средств с его счета на счет контрагента-получателя средств. Механизм расчетов платежными поручениями выглядит так: плательщик выписывает комплект платежных поручений на оплату продукции, отгруженной поставщиком (либо подготовленной к отгрузке, либо в порядке предварительной оплаты предстоящей поставки), и передает своему банку;

банк плательщика, проверив правильность оформления платежных поручений, списывает денежные средства со счета плательщика и зачисляет на расчетный счет поставщика, если последний имеет счет в этом же банке, или через расчетно-кассовый центр Центрального банка РФ, который оформляет кредитовое авизо и пересыпает оплаченные документы в банк поставщика; банк поставщика, получив оплаченные платежные поручения, зачисляет денежные средства на счет поставщика.

*Аккредитивная форма расчетов* основана на расчетном документе-заявлении на аккредитив — распоряжение плательщика банку поставщику об оплате товара или оказанных услуг на указанных покупателем условиях. Аккредитивную форму расчетов целесообразно применять при случайных, разовых сделках, когда партнеры недостаточно доверяют друг другу, а также при сомнениях в финансовой устойчивости, платежеспособности и аккуратности плательщика. Срок действия и порядок расчетов по аккредитиву определяются договором партнеров, в котором указываются наименование банка-эмитента, вид аккредитива, способ его использования, способ извещения поставщика об открытии аккредитива, полный перечень и точная характеристика документов, представляемых поставщиком для получения оплаты по аккредитиву, сроки представления документов, требования к их оформлению.

*Расчеты плановыми платежами* целесообразно использовать во взаимоотношениях между предприятиями, имеющими постоянные хозяйствственные связи, характеризующиеся постоянными поставками (равномерными) продукции в течение определенного периода: месяца, квартала, полугодия, года.

*Плановые платежи* представляют собой осуществляемые на договорной основе укрупненные расчеты, основанные на периодичной, регулярной, равномерной оплате планового объема поставок. Они могут производиться ежедневно или периодически в согласованные сроки с использованием платежных поручений, платежных требований или требований-поручений.

*Расчеты путем зачета взаимных требований* предусматривают взаимопогашение претензий и обязательств должников и кредиторов и перечисление на расчетные счета только незачтенной суммы. Проведение зачетов взаимных требований упрощает документооборот, сокращает потребность в денежных средствах предприятий народного хозяйства в целом для осуществления расчетов, ускоряет проведение расчетов и снижает взаимную дебиторско-кредиторскую задолженность. Зачеты могут осуществляться между двумя участниками, на многосторонней основе, быть разовыми или постоянно действующими, внутрибанковскими и межбанковскими, внутриотраслевыми и межотраслевыми, региональными и республиканскими.

*Факторинг* представляет собой посредническую операцию коммерческого банка или факторинговой фирмы по совершению платежа за плательщика либо по покупке дебиторской задолженности.

Важная роль в улучшении организации безналичных расчетов принадлежит внедрению расчетов между предприятиями на основе *простых и переводных векселей*, что может значительно сократить неплатежи и потребность в денежных средствах для проведения расчетов. Вместе с тем следует иметь в виду, что векселя и вексельное обращение не снимают проблемы обеспечения финансового оборота достаточной денежной массой согласно требованиям закона денежного обращения.

## **6. Кассовые операции**

*Кассовые операции* — это совокупность материально-технических процедур, заключающихся в приеме, хранении и выдаче наличных денег. К кассовым операциям относятся операции юридических лиц по расчетам наличной валютой России в процессе их деятельности.

Указанные отношения урегулированы нормами финансового права и представляют собой специальный финансово-правовой институт.

Регулирование кассовых операций, согласно Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», относится к функциям Центрального банка РФ. В частности, в соответствии со ст. 5 указанного Закона к числу основных задач Банка России отнесена организация кассового обслуживания.

Конкретизируется порядок ведения кассовых операций Центральным банком РФ в его нормативных актах, обязательных для исполнения всеми банками, предприятиями, учреждениями и иными организациями вне зависимости от их организационно-правовой формы и подчиненности.

Устанавливаемые Центральным банком РФ правила ведения кассовых операций систематически обновляются и дополняются. Корректирование Центральным банком РФ порядка ведения кассовых операций обусловлено реформированием финансовой и экономической систем в целом и денежной системы в частности.

В зависимости от того, в отношении каких именно субъектов осуществляется государственное регулирование кассовых операций, можно выделить правовое оформление кассовых операций: банков и других кредитных организаций; предприятий, учреждений и иных организаций; предприятий и других организаций по непосредственному приему от населения платежей за товары, работы и услуги

Регулирование порядка ведения кассовых операций обеспечивает также органическое сочетание интересов государства и субъектов наличного обращения.

В первом и втором случае государственное регулирование кассовых операций имеет основной целью обеспечить максимально возможное сокращение находящейся в обороте наличной денежной массы Соблюдение правил ведения кассовых операций гарантирует главные частные интересы банков, предприятий и других субъектов — сохранность наличных денег.

В третьем случае преследуются интересы прежде всего государства — обеспечить точный учет налогооблагаемых сумм. Вместе с тем учетные данные о поступающих от населения наличных деньгах дают возможность собственнику предприятия осуществлять внутренний контроль за состоянием денежного оборота на данном предприятии.

Основы порядка ведения кассовых операций установлены Положением Центрального банка РФ «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации» и конкретизированы Положением Центрального банка РФ от 9 декабря 2002 г. № 199-П «О порядке ведения кассовых операций в кредитных организациях на территории Российской Федерации». Названные нормативные правовые акты обязательны для выполнения на всей территории Российской Федерации территориальными учреждениями' Центрального банка РФ, расчетно-кассовыми центрами, кредитными организациями и их филиалами, а также организациями, предприятиями и учреждениями.

Организации, предприятия, учреждения независимо от организационно-правовой формы обязаны хранить свободные денежные средства на соответствующих счетах в кредитных учреждениях на договорных условиях. При работе с денежной наличностью предприятия обязаны наличные средства, поступающие в их кассы, сдавать в учреждения банков для последующего зачисления на свои счета в безналичной форме. Для перевода на соответствующие счета в учреждения банков денежная наличность сдается предприятиями непосредственно в кассы учреждений банков или через объединенные кассы при предприятиях, а также предприятиям Министерства РФ по связи и информатизации. Наличные деньги могут сдаваться предприятиями на договорных условиях через инкассаторские службы учреждений банков или специализированные инкассаторские службы, имеющие лицензию Центрального банка РФ на осуществление соответствующих операций по инкассации денежных средств и других ценностей.

Каждому предприятию по согласованию с руководителями обслуживающих учреждений банков устанавливаются порядок и сроки сдачи наличных денег. При этом обслуживающий банк должен исходить из необходимости ускорения оборачиваемости денег и своевременного поступления их в кассы кредитных организаций. Могут устанавливаться следующие сроки сдачи предприятиями наличных денежных средств:

для предприятий, расположенных в населенном пункте, где имеются учреждения банков или предприятия Министерства РФ по связи и информатизации, — ежедневно в день поступления наличных денег в кассы предприятий;

для предприятий, которые в силу специфики своей деятельности и режима работы, а также при отсутствии вечерней инкассации или вечерней кассы учреждения банка не могут ежедневно в конце рабочего дня сдавать наличные денежные средства в учреждения банков или предприятия Министерства РФ по связи и информатизации, — на следующий день;

для предприятий, расположенных в населенном пункте, где нет учреждений банков или предприятий Министерства РФ. По связи и информатизации, а также находящихся от них на удаленном расстоянии, — один раз в несколько дней.

Наличные деньги, принятые от физических лиц в уплату налогов, страховых и других сборов, сдаются администрациями и сборщиками этих платежей непосредственно

в учреждения банков или путем перевода через предприятия Министерства РФ по связи и информатизации.

Все наличные деньги, поступающие на предприятия, в организации и учреждения, должны быть в обязательном порядке документально оприходованы. Все наличные деньги, выдаваемые юридическими лицами, должны также документально оформляться. Основными денежными документами в данном случае выступают приходный и расходный кассовые ордера, которые оформляются на основе первичных документов (договоров, заявлений и т. п.). В кассовой книге отражаются все операции по приему и расходованию денег по каждому операционному дню. Приходные и расходные ордера, а также чеки на получение денег в кредитных организациях подписывает распорядитель кредита, которым выступает руководитель предприятия, учреждения, организации или специально уполномоченное им лицо.

Юридические лица могут хранить наличные деньги лишь в пределах лимита, установленного обслуживающим данное лицо банком. По окончании рабочего дня сверхлимитные суммы на- " личных денег должны сдаваться в банк. В кассе предприятия, учреждения или организации может оставаться в пределах лимита лишь такая сумма денег, которая необходима для осуществления на следующий день неотложных небольших платежей. Исключения из этого правила специально оговариваются в соответствующих нормативных актах Правительства РФ или Центрального банка РФ.

Лимит остатка кассы определяется исходя из объемов наличного денежного оборота предприятия с учетом особенностей режима его деятельности, порядка и сроков сдачи наличных денежных средств в учреждения банков, обеспечения сохранности и сокращения встречных перевозок ценностей. При этом лимит остатка кассы устанавливается:

для предприятий, имеющих денежную выручку и сдающих наличные денежные средства в учреждения банков или предприятия Министерства РФ по связи и информатизации ежедневно в конце рабочего дня, — в размерах, необходимых для обеспечения нормальной работы предприятий с утра следующего дня;

для предприятий, имеющих денежную выручку и сдающих наличные денежные средства в учреждения банков или предприятия Министерства РФ по связи и информатизации на следующий день, — в пределах среднедневной выручки наличными деньгами;

для предприятий, имеющих денежную выручку и сдающих наличные денежные средства в учреждения банков или предприятия Министерства РФ по связи и информатизации не ежедневно, — в зависимости от установленных сроков сдачи и суммы денежной выручки;

для предприятий, не имеющих денежной выручки, — в пределах среднедневного расхода наличных денег (кроме расходов на заработную плату, выплаты социального характера и стипендии).

В течение года лимит остатка кассы может пересматриваться либо по просьбе предприятия (в случае изменения объемов кассовых оборотов, условий сдачи выручки и т. д.), либо в соответствии с договором банковского счета.

В целях сохранности средств помещения кассы должны быть соответствующим образом оборудованы.

В особом порядке ведение кассовых операций осуществляется субъектами, получающими от населения деньги за продаваемые товары, оказываемые услуги или выполняемые работы. Устанавливая специальный порядок, государство преследовало две цели: обеспечить точный учет доходов для нужд налогообложения и защитить права граждан-потребителей.

В соответствии с Федеральным законом от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»<sup>1</sup> установлено, что денежные расчеты с

населением по торговым операциям или оказанию услуг производятся всеми предприятиями (в том числе физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), организациями, учреждениями, их филиалами и другими обособленными подразделениями с обязательным применением контрольно-кассовых машин.

В силу специфики своей деятельности либо особенностей своего местоположения организации и индивидуальные предприниматели могут производить наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники.

Виды деятельности, по которым установлен дозволительный режим приема платежей без контрольно-кассовых машин, перечислены в ст. 2 указанного выше Федерального закона. К ним, в частности, относятся продажа газет и журналов, а также сопутствующих товаров в газетно-журнальных киосках; продажа ценных бумаг; продажа лотерейных билетов; продажа проездных билетов и талонов для проезда в городском общественном транспорте; обеспечение питанием учащихся и работников общеобразовательных школ и приравненных к ним учебных заведений во время занятий; разносная мелкорозничная торговля продовольственными и непродовольственными товарами и др.

Перечень отдаленных или труднодоступных местностей, на территориях которых организации и индивидуальные предприниматели могут осуществлять наличные денежные расчеты или расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовых машин, утверждается органом государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Финансово-правовой режим ведения кассовых операций содержит ряд ограничений в виде обязанностей, возложенных Федеральным законом «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» на организации и индивидуальных предпринимателей, применяющих контрольно-кассовую технику. В числе прочих обязанностей названные субъекты должны: осуществлять регистрацию контрольно-кассовой техники в налоговых органах; применять при осуществлении наличных денежных расчетов или расчетов с использованием платежных карт исправную контрольно-кассовую технику, опломбированную в установленном порядке, зарегистрированную в

налоговых органах и обеспечивающую надлежащий учет денежных средств при проведении расчетов; выдавать покупателям (клиентам) при осуществлении наличных денежных расчетов или расчетов с использованием платежных карт в момент оплаты отпечатанные контрольно-кассовой техникой кассовые чеки; обеспечивать ведение и хранение в установленном порядке документации, связанной с приобретением и регистрацией, вводом в эксплуатацию и применением контрольно-кассовой техники, а также обеспечивать должностным лицам налоговых органов беспрепятственный доступ к соответствующей контрольно-кассовой технике, предоставлять им необходимую документацию.

Особый финансово-правовой режим ведения кассовых операций установлен для кредитных организаций. Специфика работы кредитных организаций с наличными денежными средствами и платежными картами отражается в правовых актах Центрального банка РФ. Эти субъекты обязаны соблюдать требования Центрального банка РФ; применять контрольно-кассовую технику, оснащенную защищенными от несанкционированного доступа программными продуктами; предоставлять в налоговые органы по их запросам информацию в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Осуществление контроля за порядком ведения кассовых операций организациями и индивидуальными предпринимателями при денежных расчетах с населением возложено на налоговые органы. Налоговые органы организуют и проводят мероприятия,

контролирующие полноту учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей; проверяют документы, связанные с применением контрольно-кассовой техники; получают необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проведении проверок; проводят проверки выдачи организациями и индивидуальными предпринимателями кассовых чеков; налагают штрафы в случаях нарушения законодательства о порядке ведения кассовых операций.

Финансовый контроль за правильностью ведения кассовых операций кредитными организациями осуществляют Центральный банк РФ.

Ответственность за соблюдение правил ведения кассовых операций юридическими лицами всех форм собственности возлагается на руководителей предприятий, главных (старших) бухгалтеров, руководителей финансовых служб и кассиров.

Финансовый контроль за работой по организации наличного денежного оборота, а также за соблюдением предприятиями порядка ведения кассовых операций осуществляют обслуживающие банки, а также территориальные учреждения Центрального банка РФ. Целью финансового контроля банками порядка соблюдения платежной дисциплины своими клиентами-предприятиями является максимальное привлечение в свои кассы наличных денег за счет своевременного и полного сбора денежной выручки от предприятий. Обязанность по данному виду контроля реализуется банками не реже одного раза в два года. Материалы проведенных проверок оформляются справкой, копии которой при необходимости могут быть направлены в налоговые органы для принятия к предприятию мер финансовой и административной ответственности за несоблюдение порядка работы с денежной наличностью.

Нарушение предприятием порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций образует состав административного правонарушения, влекущего наложение штрафа на виновных должностных лиц в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда, а на юридических лиц — от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда.

Учреждения Центрального банка РФ обязаны проводить проверки кредитных организаций и в случае выявления нарушений действующего законодательства по вопросам наличного денежного обращения применять меры принуждения, предусмотренные ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Невыполнение обязанностей по контролю за соблюдением правил ведения кассовых операций образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.2 КоАП РФ и влекущего наложение штрафа на виновное должностное лицо банка в размере от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда.

## **2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ**

### **2.1 Практическое занятие №1 Финансовая система РФ**

#### **2.1.1 Задание для работы:**

1. Понятие финансовой системы РФ
2. Институты финансовой системы
3. Материальное и процессуальное выражение институтов финансовой системы.
4. Обоснуйте необходимость выделения звеньев (институтов) в структуре финансов как целостной экономической категорией?
5. Из каких денежных фондов состоит материальное выражение звеньев (институтов) финансовой системы?

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: финансовой системы и его основные институты: процессуальные нормы и материальные нормы и их правовую регламентацию и ее роль. Назначение финансовой системы.

Знать общую характеристику системы финансовой системы: понятие и институты финансовой системы. Соотношение материальных и процессуальных норм финансовой системы

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия финансовой системы.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.2. Практическое занятие 2 (ПЗ-2) Финансовое право как отрасль права**

### **2.1.1 Задание для работы:**

1. Понятие финансового права.
2. Предмет финансового права.
3. Метод финансового права.
4. Особенности финансово-правовых норм.

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия финансового права как отрасли права.

Знать общую характеристику финансового права: понятие финансового права как отрасли права, совокупность юридических норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Знать проблему распределения предметов ведения между федеральными, региональными и местными органами власти. Принцип разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия финансового права как отрасли российского права.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

### **2.3 Практическое занятие 4 (ПЗ-4) Источники финансового права.**

#### **2.1.1 Задание для работы:**

1. Понятие источников финансового права.
2. Конституция РФ в системе источников финансового права.
3. Кодифицированные акты финансового права.
4. Особенности финансово-правовых норм

#### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: источников финансового права.

Знать общую характеристику источников финансового права, роль Конституции Российской Федерации в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Налоговый и Бюджетный кодексы РФ как кодифицированные акты в сфере регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Соотношение Конституции и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

#### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия финансового права как отрасли российского права..

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

### **2.4 Практическое занятие 4 (ПЗ-4) Финансовые правоотношения**

#### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить особенности финансово-правовых отношений, позволяющих отграничить их от правоотношений других отраслей права.

Знать структуру финансовых правоотношений, виды финансовых правоотношений, совокупность финансовых институтов и финансовых учреждений.

#### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности финансовых правоотношений..

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.5 Практическое занятие 5 (ПЗ-5) Финансовый контроль**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: финансового контроля и его форм и видов.

Знать общую характеристику сущности независимого аудиторского контроля. Знать методы финансового контроля. Виды ревизии и назначение акта ревизии.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия финансового контроля.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.6 Практическое занятие 6 (ПЗ-6) Бюджет. Бюджетная система РФ**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: бюджет и бюджетного права. Какова структура бюджетного права.

Знать важнейшие принципы бюджетной системы. Какие виды межбюджетных трансфертов предусмотрены Бюджетным кодексом РФ.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия бюджетного права и бюджетного устройства страны.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.7. Практическое занятие 7 (ПЗ-7) Доходы и расходы бюджетов. Целевые бюджетные фонды**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: целевых бюджетных фондов, целей их формирования.

Знать общую характеристику принципов бюджетной системы РФ. Знать структуру бюджетной системы РФ. Соотношение федерального бюджета и муниципального бюджета.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности уголовного судопроизводства.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.8 Практическое занятие 8 (ПЗ-8) Бюджетный процесс**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить определение бюджетного процесса на основании положений науки финансового права и БК РФ. Знать общую характеристику стадий бюджетного процесса. Знать определение бюджетной классификации на основе правовых норм. Каковы роль и цели использования бюджетной классификации. Определить роль и полномочия Правительства РФ, высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, местной администрации в бюджетном процессе. Знать смысл казначайской системы исполнения бюджета.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и стадий бюджетного процесса.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.9 Практическое занятие 9 (ПЗ-9) Бюджетное право как подотрасль финансового права**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: бюджетного права как подотрасли финансового права. Знать круг субъектов бюджетных правоотношений.

Знать общую характеристику видов бюджетного финансирования. Знать определение субвенции в межбюджетных отношениях. Соотношение субвенций и субсидий. Соотношение дотации в межбюджетных отношениях и субвенции.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки в сфере бюджетного права.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.10 Практическое занятие 10 (ПЗ-10) Общие положения о налогах**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия системы налогов и сборов. Какие платежи объединены этим понятием.

Знать общую отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, характеристику видов налогов.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности системы налогов и сборов..

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.11 Практическое занятие 11 (ПЗ-11) Налоговое право**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: налоговое право как подотрасль финансового права. Назначение налогового права.

Знать общую характеристику налогового права, его роль при аккумулировании денежных фондов.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности налогового права.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.12 Практическое занятие 12 (ПЗ-12) Правовые основы государственного и муниципального долга**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия государственного и муниципального кредита, характерные признаки государственного и муниципального кредита как финансово-правового института. различия государственного и банковского кредита

Знать общую характеристику государственного и муниципального долга.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности государственного и муниципального кредита.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.13 Практическое занятие 13 (ПЗ-13) Правовые основы банковского кредитования**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практических ситуаций, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: банковского кредитования и его основные элементы. Назначение банковского кредитования.

Знать общую характеристику стадий банковского кредитования. Соотношение понятий банковского и муниципального кредитования. Виды банковского кредитования.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности банковского кредитования.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.14 Практическое занятие 14 (ПЗ-14) Банковское право**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: банковского права и его основные элементы. Назначение банковского права..

Знать общую характеристику банковской деятельности. Соотношение понятий гражданско-правовых и банковских норм

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности банковского права.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.15 Практическое занятие 15 (ПЗ-15) Правовые основы инвестиционной деятельности**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых вопросах правового регулирования инвестиционной деятельности.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: инвестиционной деятельности.

Знать общую характеристику фондов инвестиционных портфелей. Фонд обязательного медицинского страхования. Соотношение понятий инвестиций и вложений.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности инвестиционной деятельности.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.16 Практическое занятие 16 (ПЗ-16) Правовое регулирование страхования**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятия: страхования, форм и видов страхования.

Знать общую характеристику правового регулирования понятие, система, цели и значение страхования в финансовом праве

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности страхования.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

## **2.17 Практическое занятие 17 (ПЗ-17) Валютное регулирование**

### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В качестве задания студентам предложено выполнить индивидуальные практические ситуации, и раскрыть вопросы практического занятия.

При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на ключевых моментах и на более сложных из них для лучшего запоминания.

При изучении данной темы студент должен освоить понятие валютного регулирования.

### **3.1.3 Результаты и выводы:**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и привить навыки по выявлению и определению понятия и сущности валютного регулирования, видов операций с иностранной валютой, полномочий таможенных органов в сфере валютного контроля. Знать сходные признаки валютного и финансового правоотношения.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики;

- формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

### **2.1.1 Задание для работы:**

1. Банк России объявил о введение новых видов денежных купюр. Главным управлением (филиалом) Банка России по Пермской области было приняты решение о том, что купюры старого образца будут обмениваться в течение недели только жители, зарегистрированные на территории области, и только на строго определенную сумму. Таким образом, многие граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, не смогли обменять полностью свои денежные средства.

Дайте правовую оценку принятому решению филиалом Банка России. Существует ли возможность защитить имущественные интересы предпринимателей?

4. ЗАО «Терем», зарегистрированное в г. Химки, заключило договор с ООО «ТД Арома», находящимся в г. Омске, о поставке последнему оборудования на сумму 11 млн. руб. Расчеты между сторонами согласно договору должны осуществляться в форме аккредитива.

Определите, какой вид аккредитива предпочтительнее для каждой из сторон. Что должно указать в заявлении на открытие аккредитива ООО «ТД Арома»

5. ОАО «Невский строительный завод» должно перечислить филиалу австрийской фирмы «Валкард» дивиденды в части суммы принадлежащих ей акций о АО в сумме 10 млн. руб.

Какие документы необходимы для перечисления и получения денежных средств? Опишите возможную технологию этой межбанковской операции. . Проверка соблюдения Закона «О применение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», проведенная налоговой инспекцией одного из районов г. Курска, выявило не использование контрольно-касовой машины (ККМ) при продаже товара продавцом киоска, принадлежащего предпринимателю без образования юридического лица Львову. Владелец пояснил, что киоск сдан в аренду на месяц гражданину Кускову и товар, который реализовывался без применения ККМ, ему не принадлежит.

Кто в данном случае и какую ответственность несет? Какова возможная мера этой ответственности?